

ЭКОНОМИКА РОССИИ
ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

The Oxford Handbook of the Russian Economy

Edited by

MICHAEL ALEXEEV AND SHLOMO WEBER

OXFORD UNIVERSITY PRESS

2013

Экономика России. Оксфордский сборник

Под редакцией
МАЙКЛА АЛЕКСЕЕВА И ШЛОМО ВЕБЕРА

Авторизованный перевод с английского

Книга I

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА
МОСКВА • 2015

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)
Э40

Э40 **Экономика России. Оксфордский сборник.** Книга I/авторизованный пер. с англ. Елены Еловской (гл. 22–23), Юрия Каптуревского (гл. 2–3, 7–8, 14–16, 21, 25, 29, 32), Олега Левченко (гл. 1, 9, 26–27), Александра Матвеевко (гл. 20, 30–31), Алексея Резвова (гл. 5–6, 10–11, 33), Алексея Рогожкина (гл. 4, 17, 19, 28), Анны Шоломицкой (гл. 13, 18, 24). — М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. — 776 с.

ISBN 978-5-93255-408-1

«Экономика России. Оксфордский сборник» — собранное в одной книге всестороннее освещение лучшими западными и российскими исследователями широкого круга тем, связанных с российской экономикой. В первой части книги рассматривается наследие советской командной экономики и предлагается анализ экономического и институционального развития за последние два десятилетия. Во второй части обсуждаются формальные и неформальные институты и качество управления. В следующих двух частях освещаются наиболее важные секторы экономики: природные ресурсы и окружающая среда (часть III), финансы и банковское дело, военно-промышленный комплекс, НИОКР, железные дороги, сельское хозяйство и внешняя торговля (часть IV). Пятая часть посвящена рассмотрению экономических вызовов, создаваемых огромным региональным, географическим, этническим, религиозным и языковым разнообразием России. В заключительной части обобщаются социальные вопросы, включая здравоохранение, образование, неравенство доходов и демографию. Редакторам сборника Майклу Алексеєву и Шломо Веберу впервые удалось предложить в одной книге столь полное и всестороннее обозрение сложной и изменчивой российской экономики.

Книга предназначена для студентов и аспирантов, занимающихся изучением российской экономики, российских политиков, ученых и преподавателей, а также для широкого круга читателей, интересующихся экономикой России.

УДК 330.34
ББК 65.9(2РОС)

© Oxford University Press 2013

The Oxford Handbook of the Russian Economy, First Edition впервые был опубликован в 2013 году. Настоящий перевод публикуется по соглашению с Oxford University Press

© Издательство Института Гайдара, 2015

ISBN 978-5-93255-408-1

Содержание

АЛЕКСЕЙ УЛЮКАЕВ

Предисловие к русскому изданию · 13

Глава 1.

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР

Введение · 17

ЧАСТЬ I. ВЗГЛЯД В ПРОШЛОЕ

Глава 2.

ВЛАДИМИР МАУ И ТАТЬЯНА ДРОБЫШЕВСКАЯ

Модернизация и российская экономика:

три столетия догоняющего развития · 69

Этапы развития экономики России · 70; Рыночная индустриализация · 73; Российская экономика в период Первой мировой и Гражданской войн (1914–1921) · 76; Российская экономика в условиях НЭПа (1921–1928) · 80; Экономика России в период индустриализации (1929–1953) · 82; Устойчивое экономическое развитие, снижение эффективности и попытки реформ (1953–1972) · 85; Годы застоя (1973–1984) · 86; Кризис системы (1985–1990) · 87; Выводы · 95; Библиография · 99

Глава 3.

РИЧАРД ЭРИКСОН

Командная экономика и ее наследие · 101

Командная экономика · 103; Материальное наследие: структура производства и взаимодействия · 112; Институциональное наследие · 119; Концептуальное и поведенческое наследие · 135; Остаточное наследие в российской рыночной экономике · 141; Библиография · 161

Глава 4.

АНДЕРС ОСЛУНД

Преобразование российской экономики · 166

Зачем Россия начала рыночные реформы? · 168; Попытки экономических реформ, ускорившие крах экономики · 171; Программа реформ · 175; Отмена государственного регулирования цен и макроэкономическая стабилизация · 178; Оценка результатов российских экономических реформ · 184; Библиография · 189

Глава 5.

ВЛАДИМИР ПОПОВ

Трансформационный спад · 192

Масштабы спада 1990-х годов · 192; Классификация экономических кризисов · 200; Анализ: почему в первые годы реформ экономическая динамика в России была хуже, чем во многих других бывших социалистических странах? · 207; Тайна генезиса институтов · 219; Заключение · 233; Библиография · 235

Глава 6.

РЕВОЛЬД ЭНТОВ И ОЛЕГ ЛУГОВОЙ

Тенденции экономического роста в России
после 1998 года · 238

Анализ факторов роста: роль затрат факторов производства и производительности · 240; Характеристики экономического роста · 264; Перспективы экономического роста · 268; Инфляционные тенденции · 270; Заключение · 275; Библиография · 277

Глава 7.

ДЭВИД БРАУН, ДЖОН ЭРЛ И СКОТТ ГЕЛЬБАХ

Приватизация · 281

Данные и методы · 289; Агрегированные воздействия · 295; Региональные вариации · 306; Выводы · 318; Библиография · 322

ЧАСТЬ II. ИНСТИТУТЫ И УПРАВЛЕНИЕ

Глава 8.

ЛЕОНИД ПОЛИЩУК

Функционирование институтов · 329

Институциональные показатели России · 331; «Органически» растущие институты · 336; Несовершенные институты и отсутствие экономического роста · 344; Рост в отсутствие институтов · 352; Ресурсное проклятие · 355; Нецелевое применение институтов · 363; Институты и кризис · 367; Институты и общество · 371; Заключительные комментарии · 377; Библиография · 380

Глава 9.

РУБЕН ЕНИКОЛОПОВ И СЕРГЕЙ СТЕПАНОВ

Корпоративное управление в России · 386

Становление структуры собственности · 388; Правовая среда · 396;
Корпоративное управление: конфликты и механизмы · 399;
Перспективы корпоративного управления в России · 419;
Библиография · 421

Глава 10.

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И РОБЕРТ КОНРАД

Российская налоговая система · 426

Краткая история · 429; Особенности развития российской налоговой системы · 437; Российская налоговая реформа в глазах руководителей коммерческих предприятий · 442; Две сферы налогообложения · 446; Заключение · 456; Библиография · 457

Глава 11.

КИМ БЁН ЁН

Неофициальная экономика в России · 459

Параллельная экономика в СССР · 462; Измерение неофициальной экономики в период перехода России к рынку · 465; Причины роста неофициальной экономики в переходный период · 474; Последствия существования неофициальной экономики в период перехода к рынку · 483; Заключение · 486; Библиография · 488

Глава 12.

МАРК ЛЕВИН И ГЕОРГИЙ САТАРОВ

Российская коррупция · 493

Введение · 493; Используемые понятия · 495; Смена политических режимов и коррупция в России · 498; Структурные изменения коррупции с перестройки до наших дней · 499; Динамика бытовой коррупции · 504; Динамика деловой коррупции в России · 511; Структура политической и деловой коррупции · 514; Оценка российской коррупции по международным рейтингам · 518; Последствия коррупции в России · 520; Заключение · 522; Библиография · 523; Приложение · 526

ЧАСТЬ III. РЕСУРСЫ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Глава 13.

КЛИФФОРД Г. ГЭДДИ И БАРРИ У. ИКЕС

Ресурсная зависимость России · 535

История российской и советской ресурсной зависимости · 536; Ресурсная рента · 538; Размер ренты · 546; Рента и ее составляющие · 550; Рента и экономическая система · 563; Системы управления рентой · 572; Заключение · 580; Библиография · 582

Глава 14.

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ

Российский нефтяной сектор · 584

Сектор добычи и переработки нефти в советский период · 586;
Организация нефтяной промышленности в СССР · 592; Попытки
реформ, предпринимавшиеся в конце советского периода · 594;
Современное положение: вызовы и возможные ответные
меры · 610; Библиография · 621

Глава 15.

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ И АРИЛД МУ

Российский газовый сектор · 623

Корни институциональной структуры · 624; Преобразование
газового сектора после распада СССР и плановой экономи-
ки · 628; «Газпром»: обязанности и привилегии · 631; Остается
ли место для независимых производителей? · 633; Доступ к газо-
проводам · 638; Цены и роль природного газа в экономике · 639;
Попытки реформирования газового сектора · 648; Изменяющиеся
условия производства · 654; Перспектива · 656; Библиография · 657

Глава 16.

АЛЕКСАНДР ВАСИН

Российский рынок электроэнергетики:
варианты развития · 659

Создание и развитие электроэнергетического сектора в России
до 1998 года · 661; Реструктуризация электроэнергетического
комплекса в 1998–2008 гг. · 666; Объявленные цели реформы
и архитектура рынка · 669; Оценка рыночной силы на РСВ · 673;
Исследования форвардных рынков и рынка мощности · 679;
Выводы и перспективы дальнейшего развития · 688; Библио-
графия · 692

Глава 17.

СТИВЕН ФОРТЕСКЬЮ

Экономика минерально-сырьевого сектора · 695

Немного статистики · 696; Крушение Советского Союза · 698;
Приватизация и интеграция в горнодобывающей отрасли · 699;
Олигархи в горнодобывающей промышленности · 707; Государст-
венное регулирование горно-добывающего и металлургическо-
го сектора · 715; Вопросы качества · 718; Геологическое изучение
недр · 725; Заключение · 727; Дополнение · 728; Библиография · 730

Глава 18.

АЛЕКСАНДР А. ГОЛУБ, МИХАИЛ КОЗЕЛЬЦЕВ,
АЛЕКСАНДР МАРТУСЕВИЧ, ЕЛЕНА СТРУКОВА

Вызовы реформирования природоохранного
регулирования в России · 733

Стоимость экологической деградации и зеленого экономического роста · 734; История природоохранного регулирования в России · 747; Будущее природоохранной политики в России · 754; Выводы · 767; Библиография · 770

ЧАСТЬ IV. ФИНАНСОВЫЙ И РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОРЫ

Глава 19.

СТИВЕН РОУЗФИЛД

Экономика военно-промышленного комплекса · 791

Советская и российская военно-промышленная система · 795; Природные ресурсы: хищническое использование и цены · 800; Москва и революция в военном деле · 805; Реформы Анатолия Сердюкова · 808; Перспективы · 810; Библиография · 811

Глава 20.

ВАЛЕРИЙ МАКАРОВ

И АЛЕКСАНДР ВАРШАВСКИЙ

Наука, высокотехнологичные отрасли и инновации · 815

Уровень науки и высоких технологий в период, предшествующий переходу к рыночной экономике · 815; Проблемы и факторы, оказывающие влияние на сферу НИОКР и инновационную систему в переходный период · 818; Снижение числа занятых в сфере НИОКР · 823; Проблема преемственности знаний между поколениями · 824; Государственная научно-техническая и инновационная политика · 827; Заключение · 844; Библиография · 845

Глава 21.

РАССЕЛ ПИТТМАН

Виноват ли стрелочник? Реструктуризация российских железных дорог после десятилетия реформ · 847

Программа структурной реформы 2001 г. · 851; Проблемы конкуренции · 855; Грузовые тарифы · 859; Сборы за предоставление доступа · 864; Стратегия развития железнодорожного сообщения в Российской Федерации до 2030 г. · 869; Дочерние компании «РЖД» и независимые операторы · 873; Будущее · 881; Библиография · 884

Глава 22.

ЦВИ ЛЕРМАН И ДЭВИД СЕДИК

Сельское хозяйство России и переходный период · 888

Советское наследие и российское сельское хозяйство · 890; Переходный период и его влияние на российское сельское хозяйство · 894; Российское сельское хозяйство сегодня: плоды переходного периода · 910; Завершение переходного процесса в российском сельском хозяйстве · 924; Библиография · 929

Глава 23.

КОЭН ШОРС И КСЕНИЯ ЮДАЕВА

Российский банковский сектор как действующий
вулкан · 933

Проблемы, доставшиеся в наследство от хаотичного старта · 936;
Развитие событий в 2000–2007 годах · 950; Мировой финансо-
вый кризис 2008–2009 гг. · 964; Заключение · 975; Библио-
графия · 976

Глава 24.

ПЕККА СУТЕЛА

Финансовые и кредитные рынки · 979

На рынках доминируют государственные компании и цены
на нефть · 979; Проблемный фундамент с 1990-х годов · 983;
Быстрый рост в 2000-е годы · 987; Дуальная финансовая систе-
ма · 994; Финансы и рост · 995; Заключение · 1006; Библио-
графия · 1008

Глава 25.

ДЭВИД ТАРР И НАТАЛЬЯ ВОЛЧКОВА

Переломный момент в российской внешней торговле
и политике в отношении прямых иностранных
инвестиций · 1010

Оценки того, какое воздействие на Россию окажет вступление
в ВТО · 1012; Обязательства России относительно иностранных
экспортеров и инвесторов · 1019; Действительно ли эти избыточ-
ные требования к России были вызваны политическими сообра-
жениями? · 1025; Таможенный союз: что он означает для внеш-
неторговой политики России в будущем? · 1027; Вступление
России в ВТО и поправка Джексона—Вэника · 1029; Прямые ино-
странные инвестиции · 1031; Улучшение таможенной деятельно-
сти: плоский таможенный тариф и предотгрузочная инспек-
ция · 1039; Значение вступления России в ВТО для страны и миро-
вого сообщества · 1041; Переломный момент во внешней торгов-
ле и политике ПИИ России · 1042; Библиография · 1046

ЧАСТЬ V. РЕГИОНЫ

Глава 26.

АНДРЕЙ МАРКЕВИЧ И ТАТЬЯНА МИХАЙЛОВА

Экономическая география России · 1053

Историческая география населения России · 1057; Промышленная
политика в Советском Союзе · 1064; Российская городская систе-
ма · 1076; Постсоветская миграция и изменения в уровне регио-
нального неравенства · 1084; Выводы · 1091; Библиография · 1093

Глава 27.

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ И ШЛОМО ВЕБЕР

Российский бюджетный федерализм: как на него влияет политическая и фискальная (де)централизация · 1096

Последствия бюджетной децентрализации · 1100; Оценка тенденций бюджетной и политической централизации в период после 2001 года · 1103; Бюджетные отношения внутри российских регионов · 1117; Выводы · 1119; Библиография · 1121

Глава 28.

ДЖУДИТ ТОРНТОН

Региональные проблемы России на примерах Сибири и Дальнего Востока · 1123

География Сибири · 1126; Развитие отдаленных районов Сибири · 1127; Сибирь в эпоху командной системы · 1128; Роль принудительного труда в развитии Сибири · 1129; Сибирь и Дальний Восток накануне реформ · 1130; Демографические и структурные изменения в Сибири · 1131; Падение и восстановление производства и доходов · 1136; Отток населения с Крайнего Севера · 1142; Роль Сибири в мировой экономике · 1146; Рост торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона · 1147; Российский экспорт природных ресурсов на примере лесной отрасли · 1151; Управление государственными землями · 1158; Инициативы центра по развитию регионов · 1160; Будущее азиатских регионов России · 1165; Библиография · 1167

*ЧАСТЬ VI. ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ*

Глава 29.

ВЛАДИМИР ГИМПЕЛЬСОН

И РОСТИСЛАВ КАПЕЛЮШНИКОВ

Подстройка на рынке труда: можно ли считать Россию особым случаем? · 1173

Парадоксы российского опыта · 1173; Краткая история взлетов и падений российского рынка труда · 1176; Институциональные основания перевернутой асимметрии между занятостью и заработной платой · 1200; Политико-экономическая перспектива · 1213; Заключение: «за» и «против» · 1217; Библиография · 1222

Глава 30.

МИХАИЛ КАГАНОВИЧ

Реформа и доступность высшего образования в России · 1226

Факты и цифры · 1233; Модель · 1240; Анализ равновесия · 1247; Подходы к государственному субсидированию и их влияние

на доступность высшего образования · 1251; Заключительные комментарии · 1258; Библиография · 1260

Глава 31.

СЕРГЕЙ ШИШКИН

Российская система здравоохранения: трудный путь реформ · 1263

Состояние здоровья российского населения · 1265; Ресурсы системы здравоохранения · 1267; Институциональные реформы системы здравоохранения в переходный период · 1278; Результаты финансовых реформ сферы здравоохранения · 1285; Новая волна реформ · 1288; Препятствия для дальнейших реформ в сфере здравоохранения · 1294; Заключение · 1296; Библиография · 1300

Глава 32.

РУСЛАН ЕМЦОВ И МИХАИЛ ЛОКШИН

Бедность и неравенство в России · 1303

К истории вопроса · 1304; Бедность и неравенство в конце 1980-х гг. · 1306; Изменения в бедности в 1991–2010 гг. · 1308; Движущие силы бедности в период преобразований российской экономики · 1313; Структура российской бедности · 1320; Неравенство в России: основные источники и движущие силы · 1324; Альтернативные источники данных о бедности и неравенстве · 1328; Какое место занимает Россия в ряду других стран мира? · 1335; Выводы · 1338; Библиография · 1339

Глава 33.

ИРИНА ДЕНИСОВА И ДЖУДИТ ШАПИРО

Новые демографические тенденции в Российской Федерации · 1343

Российский кризис смертности · 1345; Рождаемость · 1364; Выводы · 1377; Библиография · 1378

Авторы · 1384

Предисловие к русскому изданию

ИСТОРИЯ современных экономических реформ в Российской Федерации, несмотря на достаточно большой срок, отделяющий нас от их начала (в 2016 г. исполнится 25 лет с момента формирования «правительства Гайдара») до настоящего времени, мало представлена в отечественной литературе. Примечательно, что и данная книга, вышедшая в Издательстве Института Гайдара, является переводом сборника, изданного в 2013 г. в Оксфорде. При этом в отличие от имеющихся российских изданий, подготовленных, как правило, узкими авторскими коллективами, представляющими одну организацию, к подготовке данного сборника его редакторы Майкл Алексеев и Шломо Вебер привлекли максимально широкий круг российских и зарубежных авторов, занимающих зачастую противоположную позицию по тем или иным вопросам экономических реформ в России, но, безусловно, прекрасно знающих историю и проблемы российской экономики.

В отличие от традиционного отечественного подхода к описанию экономических реформ в России, основанного на привязке к хронологии событий, данный сборник построен по принципу главенства проблем и ключевых вызовов для реформ в той или иной области экономики. Каждая глава книги посвящена анализу хода и *результатов* реформ в рассматриваемой области. Большой интерес представляет взгляд авторов «сверху», данный через результаты проведенного эконометрического исследования, межстрановых сравнительных исследований или сопоставлений с известными теоретическими конструкциями. Такой подход позволяет читателю по-

лучить не только исчерпывающую информацию об эволюции реформ, но и «увидеть лес за деревьями», понять насколько ход реформ и остающиеся проблемы влияют на сегодняшнее состояние экономики РФ. Не могу не отметить, что с этой точки зрения «Экономика России. Оксфордский сборник» часто перекликается с вопросами, поставленными в книгах «Гибель империи» и «Долгое время» моего друга Егора Гайдара, к сожалению, так рано покинувшего нас.

Как действующий министр экономического развития Российской Федерации, не могу также не отметить актуальность и важность сделанных авторами книги выводов для текущей экономической дискуссии и экономической политики. Переход на новую модель экономического роста, основанную на росте эффективности (или по-научному — совокупной факторной производительности, главы 6 и 7), переосмысление роли нефтегазового сектора (главы 13, 14, 15), реформирование естественных монополий (главы 15, 16, 21), реформа рынка труда (глава 29), развитие регионов России, в частности — Дальнего Востока и Сибири (глава 28), повышение роста отечественного банковского и финансового секторов (главы 23 и 24), значение вступления России в ВТО (глава 25) — вот только некоторые направления, по которым в представленной книге можно найти актуальные рекомендации и для текущей политики.

Отдельно стоит отметить, что сразу несколько глав посвящено подробному анализу различных аспектов институциональных реформ, а также институциональных и административных препятствий на пути улучшения делового климата и роста инвестиционной привлекательности экономики страны (главы 3, 5, 11, 12), проблемам реформирования и развития отраслей социальной сферы (главы 30, 31, 32). Глава 32 «Бедность и неравенство в России» отсылает к вопросам, поднятым в одной из самых популярных в 2014 г. книге по экономике — «Капитал в XXI веке» Тома Пикетти. Все это позволяет рассматривать книгу не только как справочник по реформам российской экономики и их истории, но и как настоящий интеллектуальный вызов российскому экспертному сообществу, экономическому блоку правительства страны, требующий тщательного осмысления

и внимания при анализе текущей ситуации и выработке экономико-политических решений.

Надеюсь также, что книга окажется полезной и интересной широкому кругу читателей, интересующихся как экономикой, так и современной историей нашей страны, займет достойное место как один из базовых учебников для изучения российской экономики в высших учебных заведениях.

*Алексей Улюкаев,
министр экономического развития
Российской Федерации*

ГЛАВА 1

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ
И ШЛОМО ВЕБЕР

Введение

ВАЖНЕЙШИМ событием последней четверти XX в. был процесс перехода от экономических систем советского типа к рыночной экономике. Характер и последствия этого перехода продолжают занимать умы политических деятелей во всем мире и представляют собой одну из центральных тем научных исследований. Одной из двух крупнейших стран, переживающих этот переход, является Россия (вторая такая страна — Китай). Россия располагает вторыми по мощности вооруженными силами в мире, что делает ее важным игроком в целом ряде региональных конфликтов по всему земному шару. После резкого спада на протяжении большей части 1990-х гг. российская экономика начиная с 1999 г. росла почти на 7% в год — и к 2008 г. по объему валового внутреннего продукта (ВВП) вышла на одиннадцатое место в мире. В 2011 г. Россия по величине номинального ВВП заняла девятое место в мире, а по паритету покупательной способности ВВП оказалась шестой. Владея громадными природными ресурсами, Россия является вторым по величине мировым производителем и экспортером нефти и крупнейшим в мире производителем и экспортером природного газа. Экспорт энергоносителей и полезных ископаемых позволил России накопить третий по величине запас валютных резервов в мире (по этому показателю она уступает лишь Китаю и Японии).

Хотя впечатляющий экономический рост, продолжавшийся с 1999 г., привел к повышению среднего уровня жизни россиян и позволил десяткам из них войти в число миллиардеров по списку *Forbes*, он не решил

целый ряд глубоких экономических и социальных проблем, в большей части унаследованных от советской эпохи. Страна все еще страдает из-за низкой производительности труда, искаженной и слабо диверсифицированной структуры экономики, сильно зависящей от добычи природных ресурсов, невысокой продолжительности жизни, огромного неравенства доходов и слабого развития институтов, в том числе широкого распространения коррупции и слабой защищенности прав собственности. Многие из этих слабостей экономики усугубились в связи с недавним экономическим кризисом, затронувшим Россию сильнее, чем многие другие крупные мировые экономики.

Учитывая роль России в мировых экономических, политических и военных событиях, неудивительно, что изучению разных аспектов ее экономики посвящена обширная научная литература. С начала перехода страны к рыночной экономике этой теме были посвящены сотни, если не тысячи, научных статей и монографий, в том числе большое число работ в ведущих западных экономических журналах. Тем не менее всеобъемлющего и систематического анализа российской экономики, собранного в одном томе, до сих пор опубликовано не было. Настоящий сборник, призванный восполнить этот пробел, объединяет актуальные, посвященные широкому кругу вопросов статьи, написанные видными западными и российскими исследователями.

Несмотря на разнообразие предметов исследования, мы постарались сохранить общие темы, объединяющие анализ, проведенный разными авторами. Во всех главах сборника рассматриваются, в той или иной степени, последствия исторического (и особенно советского) наследия применительно к соответствующим аспектам российской экономики, ее нынешнее состояние и перспективы. В то время как некоторые авторы отмечают определенный регресс, произошедший в экономике с начала переходного периода, в большинстве исследований признается факт значительной реструктуризации экономики, осуществленной с советских времен. Во всех главах разбирается, в той или иной мере, воздействие исторического наследия на текущее состояние российской экономики и степень ее эффективности и отмече-

ны серьезные проблемы, без решения которых вступление России в клуб развитых стран представляется невозможным.

В последующей части данного введения мы представим своего рода «путеводитель» по главам сборника.

Изучение «наследственных факторов» в развитии является основной темой первых двух глав книги. В главе 2 Владимир Май (Vladimir Mau) и Татьяна Дробышевская (Tatiana Drobyshevskaya) дают обзор экономической истории России и показывают, что проводившаяся более 300 лет политика, направленная на преодоление отсталости страны, в ее попытках догнать Запад, оказалась не особенно успешной. Хотя за последние 200 лет разрыв в экономическом развитии между Россией и ведущими западными странами, такими как Германия и Франция, демонстрировал известные колебания — в среднем отставание оставалось — в пределах 50 лет. Авторы объясняют сохранение этого разрыва в основном отсутствием последовательной политики развития, характерным для всех российских режимов, независимо от политической системы. Как отмечают авторы, «власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизации, игнорируя остальные или даже принося их в жертву». Кроме того, российские правительства, приходявшие на смену одно другому, как правило, с нетерпением, усиленно развивали военно-промышленный сектор и смежные отрасли, такие как металлургия, пренебрегая совершенствованием институциональных основ экономики, которое в конечном счете могло бы с таким же успехом обеспечить рост военной мощи. Впрочем, нынешнее правительство может испытывать удовлетворение в связи с тем, что в последние годы разрыв в уровне развития со странами Запада, по-видимому, сокращается. Возможно, на этот раз Россия сумеет сделать это сокращение более устойчивым, чем в прошлом.

Одним из серьезных препятствий на пути сокращения этого разрыва и успешного развития российской экономики является наследие советской экономической и политической системы, проанализированное в главе 3. Здесь Ричард Эриксон (Richard Ericson) проводит различие между «материальными», институциональными

и поведенческими аспектами этого наследия. Хотя материальные аспекты, которые отражаются в отраслевой, пространственной и технологической структуре экономики являются весьма важным и наглядным элементом исторического наследия, его достаточно просто преодолеть, создав соответствующую институциональную среду и добившись изменения в поведении экономических агентов. Труднее иметь дело с институциональным наследием. Даже во времена казалось бы радикальных преобразований старые институты, как правило, воспроизводят себя в новых ипостасях. Это особенно верно в отношении неформальных институтов, нередко определяющих функционирование формальных институтов, в том числе таких основополагающих, как защита права частной собственности и соблюдение контрактов. Эрикссон показывает, как советские экономические, политические и социальные институты влияли на хаотичный переход 1990-х гг. и продолжают влиять на нынешнюю, казалось бы стабилизированную, систему. Пожалуй, наиболее трудноразрешимыми проблемами исторического наследия являются те, которые «коренятся в сознании русских людей и руководства государства». Эти модели поведения и отношений, унаследованные от советских и царских времен, препятствуют развитию в России рыночных институтов и демократической политической системы и, возможно, в первую очередь ответственны за непростой сценарий российского перехода. Кроме того, физические, институциональные и поведенческие аспекты исторического наследия взаимно налагаются, что делает их особенно труднопреодолимыми. При всем том нельзя отрицать существенных изменений в российской экономике и действующих институтах. Со временем советское наследие размывается. Но, хотя «рынки получили повсеместное распространение и сохранили свои основные микроэкономические функции по координации и мотивации», «в ключевых секторах экономики их роль по определению направления хозяйственной деятельности... существенно ограничена». Нередко право частной собственности физических лиц продолжает зависеть от их политического и экономического статуса, а в качестве основного двигателя экономического роста выступает государство.

Несколько более оптимистичную точку зрения на российские реформы — или по крайней мере на их начальный этап — представляет в главе 4 Андерс Ослунд (Anders Åslund). По его мнению, хозяйственная система в России подверглась глубокой трансформации и стала «более или менее нормальной» рыночной экономикой. Хотя еще остаются серьезные проблемы, из которых самой острой является неудовлетворительная работа государственного сектора, Россия сумела-таки «отрешиться» от советской командной экономики. В настоящее время в частном секторе производится примерно 65% ее ВВП, военно-промышленный комплекс сократился по сравнению с советским периодом, расширилась сфера услуг, а макроэкономическая ситуация остается стабильной на протяжении многих лет. Короче говоря, в восприятии Андерса Ослунда «стакан российских рыночных реформ» по меньшей мере наполовину полон. Как же несмотря на столь прискорбное наследие России удалось достичь этой цели? Отягощенная факторами неэффективности, которые детально описывает Эрикссон, а также высокими военными расходами, советская экономика резко пошла на спад по мере того, как в начале 1980-х гг. начали снижаться цены на нефть. Многие члены руководства страны, осознававшие необходимость серьезных реформ, не имели ясного понимания того, какие именно реформы можно провести, не разрушая всю систему¹. В конце концов реформы, проводившиеся, по мнению Ослунда, в интересах менеджеров государственных предприятий и казавшиеся противоречивыми и хаотичными, ускорили конец Советского Союза, одновременно предоставив значительную ренту тем, кто оказался в нужное время в нужном месте. Учитывая почти полный развал экономики и государства, реформаторы «первого призыва» во главе с Егором Гайдаром, вдохновленные успехом реформ в Польше и Че-

1. Ослунд полагает, что это непонимание объясняется в основном отсутствием в Советском Союзе экономистов западного типа. Мы считаем, что автор переоценивает способность западной экономической науки реформировать экономику советского типа, особенно с учетом доступных в то время знаний. В действительности, учитывая стремление [руководства страны] сохранить «социалистическую» хозяйственную систему, для улучшения ее работы мало что можно было сделать.

хословакии, сделали выбор в пользу «единого пакета» мер по либерализации цен и торговли, макроэкономической стабилизации и приватизации. Хотя в вопросах либерализации реформаторы во многом преуспели, макроэкономическая стабилизация оставалась для них недостижимой, по крайней мере до 1998 г., а программа приватизации остается спорной по сей день. Тем не менее Ослунд делает вывод, что, учитывая крайне неблагоприятные исходные условия и недостаточную финансовую поддержку со стороны Запада, реформы в частном секторе можно считать успешными; при этом государственный сектор остается серьезной проблемой. Этот успех был бы еще большим, если бы реформы были более радикальными и на ранних стадиях сопровождались системой мер демократизации.

Отметим, что взгляды Ослунда не являются общепринятыми, особенно среди российских экономистов, таких как Владимир Попов (Vladimir Popov), один из активных критиков гайдаровского подхода к реформам. По его мнению, высказанному в главе 5, рыночные реформы проводились слишком быстро и радикально. Экономика не успевала к ним приспособиться, что и стало одной из главных причин резкого падения производства (но не его экономической эффективности) на протяжении трансформационного периода. Тем не менее позиции Попова и Ослунда совпадают в большей мере, чем кажется на первый взгляд. Оба согласны с тем, что Россия стала «нормальной» развивающейся страной, экономические проблемы которой в 1990-е гг. были вызваны в основном неблагоприятными стартовыми условиями, в том числе крупными структурными диспропорциями в дореформенной экономике и распадом общественных институтов. Большая часть различий в подходах двух авторов обусловлена их взглядами на ситуацию до проведения реформ. По мнению Попова, превращение России в «нормальную» развивающуюся страну представляет собой во многих отношениях значительный регресс по сравнению с советским временем. Хотя по показателю ВВП на душу населения современная Россия не уступает Советскому Союзу, в СССР было гораздо меньше коррупции и неравенства в доходах, значительно меньше преступности в целом

(и убийств в частности), больше научных исследований, выше была продолжительность жизни, ниже — заболеваемость и смертность. Даже в смысле обеспечения политических прав, если судить по индексу *Freedom House*, Россия вернулась к уровню начала переходного периода. Другим важным различием во взглядах двух указанных авторов на российский переходный период является суждение Попова о том, почему в России (в отличие, например, от Китая или большей части Восточной Европы) произошел развал государственных институтов. Его объяснение базируется на понятии «долгосрочной траектории развития институтов». Если Китай смог сохранить коллективистские институты, что позволило поддержать сильное государство, а самые развитые страны Восточной Европы более или менее успешно ввели у себя западные индивидуалистические институты, то в России коллективистские институты были разрушены, а западные так и не прижились.

Несмотря на резкий трансформационный спад (или, возможно, отчасти благодаря таковому), Россия в течение десяти лет после кризиса 1998 г. демонстрировала удивительно высокие темпы экономического роста, источниками которого с точки зрения формального статистического подхода в главе 6 тщательно рассматривают Револьд Энтов (Revold Entov) и Олег Луговой (Oleg Lugovoy). Им пришлось преодолеть серьезные проблемы, связанные с измерениями, особенно в отношении физического капитала (капитала в форме материальных активов). Они характеризуют 1999–2004 гг. как период восстановительного роста, вызванного в основном возросшими темпами использования существующих капитала и трудовых ресурсов. По истечении этого срока и до кризиса 2009 г. экономический рост был достигнут в значительной степени за счет поступления новых инвестиций и увеличения совокупной производительности факторов производства (или совокупной факторной производительности — СФП). Повышение СФП резко контрастирует с его снижением в 1980-е гг. — последний период экономического роста СССР — и представляет собой, по-видимому, переход к новой модели экономического роста. Хотя повышение СФП может продолжиться, рост ВВП, скорее всего, замедлится из-

за демографических проблем, исчерпания экстенсивных источников развития (т.е. неиспользованных мощностей, которые могут быть введены в эксплуатацию) и вероятного замедления роста цен на сырьевые товары. Снижению темпов развития экономики может послужить и отток капитала, который уже происходил в 2010–2011 гг. и, по-видимому, продолжится в дальнейшем. В то же время отток капитала ведет к сокращению денежной массы и снижает инфляционное давление. Этот процесс, вероятно, продолжится — и, возможно, даже ускорит постепенное снижение темпов инфляции, характерное для российской экономики после 2003 г.

Одним из важных факторов, существенно повлиявших на динамику СФП в переходный период, является показатель эффективности приватизированных предприятий. Этот фактор рассматривают в главе 7 Дэвид Браун (David Brown), Джон Эрл (John Earle) и Скотт Гельбах (Scott Gelbach). В России приватизация остается весьма дискуссионным вопросом. Одной из основных (помимо широкого распространения коррупции) претензий к российской приватизации было то, что она дала слишком большое преимущество менеджерам и прочим сотрудникам предприятий, создав на большинстве приватизированных предприятий неэффективную систему корпоративного управления под контролем инсайдеров. С другой стороны, защитники приватизации считают ее наилучшей программой, политически и административно реализуемой при существовавших тогда обстоятельствах и создавшей условия для совершенствования корпоративного управления и для деполитизации отношений между предприятием и государством. Хотя в обозримом будущем этот спор неразрешим, сегодня влияние приватизации на деятельность компаний уже можно оценить.

Опираясь на расширение и углубление своих более ранних исследований, а также на работы других авторов, Браун, Эрл и Гельбах сосредоточились на изменениях в многофакторной производительности, уделяя меньше внимания вопросам занятости и заработной платы. На основе полной выборки промышленных фирм за 1985–2004 гг., удовлетворяющих некоторым критериям (в основном фирмы с более чем 100 сотрудников), ав-

торы анализируют динамику воздействия фактора приватизации на фирмы в отечественной и иностранной собственности. Кроме того, учитывая наличие отраслевых шоков, авторы приводят различия в эффективности полной (100-процентной) приватизации по сравнению с частичной приватизацией. Авторы подтверждают прежние выводы о том, что в России эффект от приватизации предприятий обернулся для их отечественных владельцев в среднем снижением производительности (на 3–5%) по сравнению с ростом производительности в странах Центральной Европы (на 10–20%). В то же время данные за период с 2002 г. указывают на заметное улучшение, благодаря чему повышение производительности российских приватизированных предприятий приближается к показателям, наблюдаемым в других странах.

Весьма важным оказалось использование новейшей информации в изучении региональных аспектов проблемы. Некоторые регионы России демонстрируют гораздо лучшие показатели, чем другие. Интересно, что в начале переходного периода регионы с лучшими показателями эффективности приватизации, как правило, находились в восточной части страны. К 2004 г. картина поменялась и приватизация оказалась наиболее эффективной к западу от Урала. Авторы утверждают, что этот факт отражает растущее (по мере завершения перехода к рыночной экономике) значение доступа на рынки. Кроме того, успех приватизации в том или ином регионе, как правило, тесно связан с масштабами региональной бюрократии. В конце главы Браун, Эрл и Гельбах предлагают неоднозначный взгляд на российскую приватизацию, показывая, что если начальный эффект от приватизации был для российских владельцев разочаровывающим, то со временем влияние приватизации на производительность в России приблизилось к уровню, который раньше наблюдался в других странах. Вначале стоявшая особняком, Россия к 2005 г. превращается, по-видимому, во все более нормальную страну (по крайней мере в смысле влияния института частной собственности на производительность фирм).

Результаты оценки хозяйственного роста и повышение производительности приватизированных предпри-

ятий, по всей видимости, позволяют предположить, что советское наследие неэффективно функционирующей экономики постепенно изживается. Тем не менее в отношении институциональной среды, необходимой для устойчивого экономического роста, картина выглядит не столь оптимистично. Эта среда рассматривается в части II — «Институты и управление». В широком обзоре институционального развития России за последние двадцать лет, приведенном в главе 8, Леонид Полищук (Leonid Polishchuk) представляет различные критерии оценки качества институтов, по которым Россия все еще отстает не только от большинства стран с переходной экономикой, но и от многих — сравнительно бедных — развивающихся стран. В ранние годы переходного периода политика, направленная на «органичное» (т.е. спонтанное) формирование рыночных институтов путем массовой приватизации государственных активов и резкого вывода государства из сферы распределения ресурсов, действительно принесла некоторый успех, однако гораздо меньший, чем ожидали первые реформаторы.

Полищук приводит несколько причин столь скромного результата. Во-первых, сосредоточение крупных состояний и влияния в руках небольшой группы лиц (олигархов) не вызвало у нее интереса в защите прав собственности для всех граждан. По той простой причине, что слабая правовая база в сфере имущественных отношений позволяла олигархам экспроприировать чужие активы, в достаточной степени обезопасив собственные интересы. Как правило, элиты в обществах с высоким уровнем неравенства предпочитают «эксклюзивные» институты, цель которых изымание ренты, а не «инклюзивные» институты, которые опираются на общество в целом. Во-вторых, общая политическая неопределенность и широко распространенное ощущение несправедливости приватизации (а следовательно, и потенциал для ее пересмотра) создали стимулы для вывода активов и для оттока капитала. Это стало тормозом для экономического роста, усугубило неуверенность и привело к дальнейшему замедлению роста. Если предпочтительными способами накопления индивидуального богатства становятся погоня за рентой и вывод активов,

то страдают права собственности (особенно когда капитал может воспользоваться гарантированными правами собственности за рубежом). В-третьих, ослабленный федеральный центр не смог обеспечить надлежащую координацию и прочие условия для развития федерализма, гарантирующего рыночные отношения. Кроме того, региональные власти зачастую контролировались местными элитами, ориентированными на извлечение ренты. После кризиса 1998 г. были устранены как минимум две причины неудовлетворительной работы институтов — отсутствие экономического роста и слабость центрального правительства. Тем не менее ни дальнейший рекордный экономический рост, ни выстроенная усилиями центра «вертикаль власти» не только не привели к улучшению институтов, но фактически сделали их во многих отношениях хуже.

По мнению Полищука, рост не оказал благотворного влияния на институты, так как в его основе лежало повышение цен на природные ресурсы (в частности, цен на нефть и газ). Этот тип экономического роста создает дополнительные стимулы для искателей ренты и избавляет правительство от необходимости улучшать инклюзивные институты в целях расширения налоговой базы, поскольку власти могут финансировать бюджет за счет доходов от продажи сырья. Как следствие, в России существенно повысился уровень коррупции (о чем еще будет сказано ниже), зато демократия была в значительной мере упразднена. Процветали лишь институты, важные с точки зрения извлечения природной ренты (например, финансовая инфраструктура, служба безопасности). Полищук утверждает также, что многие российские учреждения, хотя и напоминают институты, существующие в развитых рыночных демократиях, зачастую служат средством для злоупотреблений, когда «мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов». Примерами злоупотреблений являются механизм банкротства (часто используемый для захвата платежеспособных предприятий и для вывода активов), общие и арбитражные суды, и даже общенациональные выборы. Тем не менее есть надежда на то, что продолжающийся в России рост экономики и развитие среднего

класса позволят в конечном счете заметно улучшить качество институтов и управления.

Слабость институтов в главе 9 обсуждают Рубен Ениколопов (Ruben Enikolopov) и Сергей Степанов (Sergey Stepanov), исследующие развитие корпоративного управления в России. Авторы делают вывод, что, несмотря на его значительное улучшение за 2000-е гг., качество корпоративного управления в России остается значительно ниже, чем в развитых странах. Слабость правоприменительной практики обеспечила чрезмерные личные преимущества держателям контрольных пакетов акций, затормозила развитие рынков капитала и стимулировала значительное участие государства в бизнесе. Недостаточная защита имущественных и инвестиционных прав привела к высокому уровню концентрации собственности и в дальнейшем к появлению крупных конгломератов. К середине 2000-х гг. эти конгломераты контролировали 40% российской промышленности, как с точки зрения доходов, так и с точки зрения занятости. Доминирование крупных бизнес-групп, усугубляемое низким уровнем правоприменительной практики и высоким уровнем коррупции, зачастую приводило к конфликтам между основными (крупными) акционерами и миноритариями либо между различными крупными акционерами. Хотя это явление порой наблюдается в других развивающихся странах, особенностью российской экономики является командная роль государства. Значительную часть экономики составляют государственные компании, удельный вес которых увеличивался с начала 2000-х гг., так что к 2010 г. на их долю приходилось 50% всей рыночной капитализации. Мало того, государство во многом ответственно за неопределенность с правами собственности в стране. В отличие от 1990-х гг., когда основная угроза правам собственности исходила от порой сомнительных с точки зрения закона представителей частного бизнеса, к середине 2000-х гг. главную опасность для собственников представляло государство, которое по стратегическим соображениям взяло курс на повышение своей роли в экономике. Кроме того, у властей появились стимулы к оказанию давления на корпорации в своих частных интересах. Описав трудности и проблемы, неэффектив-

ность и слабость общественных институтов и корпоративного управления в России, Ениколопов и Степанов тем не менее выражают надежду на улучшение ситуации. Они утверждают, что финансовая глобализация снижает барьеры для перетока капитала, ибо в развивающихся странах компании привлекают финансирование со всего мира. Это не только открывает большие возможности для привлечения капитала, но и ставит российские корпорации в условия жесткой конкуренции за международные финансовые потоки с Китаем, Бразилией, Индией и другими развивающимися странами. Учитывая существенные потребности российских фирм в инвестициях, они должны стимулировать положительные изменения в корпоративном управлении. Вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) также приводит к снижению торговых барьеров и ставит многие российские компании в условия острой конкуренции на международных товарных рынках. Улучшение корпоративного управления должно помочь таким компаниям повысить эффективность производства и снизить затраты на капитал, что в совокупности играет решающую роль в достижении успеха в условиях конкурентного давления.

Как отмечают в главе 10 Майкл Алексеев (Michael Alexeev) и Роберт Конрад (Robert Conrad), одним из сравнительно удачных компонентов российской институциональной среды является налоговая система (если не всегда по существу, то хотя бы по форме). В России введена довольно стандартная налоговая структура, включающая налог на добавленную стоимость; относительно простой налог на доходы физических лиц с плоской ставкой; налог на прибыль организаций, рассчитываемый по методу начисления (accrual-based corporate income tax); акцизы; социальный налог; таможенные тарифы и налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который в экономическом смысле представляет собой роялти. Во всех этих налогах есть особенности, отличающие их от соответствующих налогов во многих других странах, однако значение этих особенностей невелико. Одно из существенных различий заключается в отсутствии обычного налога на недвижимость. Вместо этого в России налогами облагаются активы предприятий и земля. Другой

особенностью системы является упрощенный налоговый режим для малого бизнеса. И, разумеется, нынешняя система радикально отличается от системы советского налогообложения.

Кратко описав историю перехода от советской налоговой системы к нынешней, Алексеев и Конрад далее обсуждают конкретные особенности, повлиявшие на развитие налоговой системы в России, включая наследие советской экономической организации и финансовой отчетности. Авторы приводят основные черты существующей модели, углубляясь в два аспекта российской системы, где существуют значительные возможности для улучшения: налогообложение нефтяного и малого бизнеса. Кроме того, опираясь на данные обследования предприятий, авторы исследуют эволюцию взглядов корпоративных налогоплательщиков на систему налогообложения в России. После налоговых реформ 2000–2001 гг. оценки налогоплательщиков значительно улучшились, но затем, к 2005 г. (и тем более к 2008–2009 гг.), значительно ухудшились, хотя в период 2002–2009 гг. существенных изменений в режиме налогообложения не происходило. Эта эволюция взглядов налогоплательщиков показывает, что налоговая нагрузка не определяется одним только налоговым режимом. Важнее налогового законодательства может оказаться налоговое администрирование, а в этой сфере России предстоит еще долгий путь. Не удивительно, что здесь одной из больших проблем является коррупция. Другая серьезная проблема — использование налогового администрирования в целях запугивания или наказания налогоплательщиков, осмеливающихся бросить вызов государственным властям или иным влиятельным лицам.

Пожалуй, крупнейшим недостатком российской налоговой системы является ее неспособность облагать налогами значительную часть экономической деятельности (т.е. неформальный сектор). В главе 11 Ким Бён Ён (Byung-Yeon Kim) описывает эволюцию российской теневой экономики начиная с советского периода (так называемой «второй экономики») и прослеживает ее исторические и культурные корни. Кроме того, он описывает подходы к определению масшта-

бов этой — трудно поддающейся измерению — теневой экономической деятельности и представляет соответствующие оценки. Хотя объем советской «второй экономики» был довольно значительный, в переходный период теневая экономика выросла еще больше. Естественно, оценки теневого сектора сильно различаются, в зависимости от методологии и выбора начальной точки (т.е. от масштаба теневой экономики в 1992 г., в начале переходного периода). Для периода с середины до конца 1990-х гг. большинство оценок лежит в диапазоне 30–50% ВВП. В первом десятилетии нового века масштаб теневой экономики, похоже, стабилизировался или даже сократился. Тем не менее в России неформальный сектор все еще превышает аналогичный показатель в большинстве других стран с переходной экономикой. Почему в России теневая экономика росла довольно быстро, несмотря на дерегулирование и либерализацию большинства видов экономической деятельности, и каково влияние крупного неформального сектора на производительность всей экономики? Если либерализация и устранила ряд причин для теневой хозяйственной деятельности, то политическая, нормативная и экономическая неопределенность в переходный период создала стимулы для расширения масштабов неформальной экономики. Кроме того, слабость государства в 1990-е гг. означала, что вероятность наказания за теневую экономическую деятельность была относительно низкой.

Разумеется, другой важной причиной существования теневой экономики является уклонение от уплаты налогов. Налоги и состояние неопределенности, взятые вместе, способны в любой стране спровоцировать уход бизнеса в неформальный сектор. Для России ее национальной спецификой является советское наследие. Как отмечает Эрикссон, российская неформальная экономика, какой мы ее знаем сегодня, возникла благодаря неофициальным структурам, содействовавшим существованию в СССР «подпольной экономики», коррумпированной бюрократии и (возможно, самое главное) традиций советского типа в мышлении и поведении людей. Тем не менее воздействие большого неформального сектора на экономику в целом не столь однозначное. С одной стороны, фирмы и частные лица, уклоня-

ясь от налогообложения, лишают государство доходов, подрывая его способность предоставлять общественные блага. Кроме того, теневая деятельность препятствует обмену информацией между рынками и экономическими агентами, создавая этим чреватый искажениями режим информационной асимметрии. В дополнение к этому необходимость скрывать деловую активность ведет к меньшему, чем оптимальный, масштабу операций — и может одни виды деятельности сделать приоритетными в ущерб другим. С другой стороны, в стране с чрезмерным регулированием неформальный сектор может оказаться более эффективным. Далее Ким отмечает, что неформальная занятость (т.е. подработка) способствует мобильности рабочей силы, предлагая людям недорогой способ проверить их способность освоить новое дело. Неформальный сектор может служить «инкубатором» для начинающих фирм, которые в конечном счете вольются в формальную экономику.

Теневая экономика тесно связана с коррупцией. Однако теневая экономика по определению включает в себя лишь те виды деловой активности, которые были бы учтены в ВВП, если бы были зарегистрированы, тогда как коррупция обычно (хотя и не всегда) является собой не более чем передачу денег. Поэтому анализ коррупции в России представлен в отдельной главе 12 (авторы — Марк Левин [Mark Levin] и Георгий Сатаров [Georgy Satarov]). Коррупция способствует теневой хозяйственной деятельности либо тем, что позволяет обходить существующие правила, либо тем, что экономические агенты предпочитают перейти в неформальный сектор, чтобы стать для чиновников невидимыми и таким образом не платить взяток. Разумеется, коррупция — гораздо более сложное явление, чем просто средство, способствующее развитию теневой экономики. Коррупция широко распространилась в российской деловой и повседневной жизни. Важную роль в этом также сыграло наследие прошлого — как советского, так и Российской империи. В частности, советское государство создавало благодатную почву для распространения коррупции, и хотя ряд факторов, поощрявших ее рост в СССР, в современной России более не действует (например, необходимость добиваться снижения плановых

заданий или изыскивать доступ к дефицитным товарам, распределяемым государством), в стране появляются новые причины, более чем компенсирующие отсутствие прежних факторов. Например, большие пробелы в законодательстве позволяют чиновникам действовать по собственному усмотрению, что чревато вымогательством взяток, а низкие зарплаты чиновников, имеющих дело с богатыми физическими и юридическими лицами, провоцируют тех и других на подкуп. Слабость и коррумпированность правоохранительных органов превращают взяточничество в относительно безопасную практику для обеих сторон — как для взяткодателей, так и для взяткополучателей.

Кроме того, в переходный период для коррупционной деятельности открылись новые сферы. Одним из таких примеров можно назвать приватизационные аукционы. Хотя качественный анализ коррупции, особенно ее специфических российских аспектов, кажется нам весьма важным, наиболее интересна в этой главе количественная оценка масштабов, распространенности и динамики коррупционных рынков в России — как в бизнесе, так и в повседневной жизни. Например, по итогам проведенного ими уникального опроса Левин и Сатаров оценили масштабы коррупции следующим образом: взятки в России платят свыше 50% граждан и свыше 80% предприятий. Хотя за период с 2001 по 2005 г. (для физических лиц — по 2010 г.) эти проценты существенно не изменились, средний размер «предпринимательской» взятки исчисленной в долларах США вырос в тринадцать (!) раз. При этом размер «бытовой» (или «повседневной») взятки в реальном выражении даже сократился. Это же исследование предполагает, что пропорция суммарного дохода взяточников в ВВП страны выросла примерно с 11% в 2001 г. до более 50% в 2005 г. Разумеется, для бизнеса взятка не обязательно является только расходом — подкуп зачастую позволяет фирме снизить затраты. Кроме того, крупные откаты обеспечивают получение государственных закупочных контрактов, достаточно выгодных, чтобы быть рентабельными не только для коррумпированных чиновников, но и для самих подрядчиков. Тем не менее цифры коррупции, по словам наших авторов, «по-

разительны» («astounding»). Неудивительно, что согласно *World Governance Indicators* Россия по показателю борьбы с коррупцией находится в нижних 15% мировой шкалы. Авторы также оценивают величину и динамику конкретных коррупционных рынков, таких как взятки при устройстве ребенка в детский сад, поступлении в вуз или общении с сотрудником дорожной полиции. Возникает вопрос: как можно улучшить ситуацию? Для борьбы с коррупцией, особенно в сильно коррумпированной стране, универсальных рецептов нет. Однако первым шагом, на который Россия, по-видимому, все еще не может решиться, была бы серьезная демонстрация готовности к такой борьбе со стороны руководства страны и ее национальной элиты.

Часть III, «Ресурсы и окружающая среда», знакомит читателя еще с одним важнейшим аспектом российской экономики. Как мы уже отмечали, некоторые исследователи видят причину низкого качества институтов и широкого распространения коррупции в наличии громадной ренты, порождаемой природными богатствами России (в частности, изобилием в ее недрах нефти и газа). В Главе 13 Клиффорд Гэдди (Clifford Gaddy) и Барри Икес (Barry Ickes) идут дальше, приводя аргументы в пользу того, что эта рента лежала (и лежит) в основе советской (а теперь и российской) экономики. Причем в эти доходы входят не только официальные налоги и прибыли горнодобывающих отраслей, но и все неофициальные субсидии, которыми эти отрасли обеспечивают своих поставщиков и клиентов. Экономическая и политическая история Советского Союза и постсоветской России переплетается с колебаниями величины природной ренты и ими же может быть объяснена. В частности, неэффективная советская экономика уже на ранней стадии впала в зависимость от сырьевых доходов и держалась так долго только благодаря громадным природным ресурсам, но рухнула, когда в середине 1980-х гг. нефтяные доходы резко сократились. Тем не менее крах экономики не вызвал радикальных изменений в ее зависимости от ренты за счет продажи нефти, газа и других природных ресурсов. По сути, величина природной ренты как доля в экономике в России примерно в три раза больше, чем была в Советском Союзе.

Впрочем, система распределения ренты (СРР) с тех пор изменилась. Традиционная советская СРР была высоко централизована. При правлении Михаила Горбачева она стала чуть более децентрализованной, а затем — в России времен Бориса Ельцина — процесс децентрализации продолжился. В 2000-е гг. Владимир Путин провел рецентрализацию этой системы, однако, в отличие от Советского Союза, в России предприятия по добыче природных ресурсов в значительной степени являются частными, что обеспечивает им достаточно высокую операционную эффективность. Общей чертой советских и российских отношений по поводу распределения ренты является их неформальный характер, означающий, что скрытые субсидии поставщикам и потребителям играли и играют в обеих системах большую роль. Гэдди и Икес описывают советскую и российскую экономику в виде перевернутой воронки, в верхней части которой помещаются добывающие (особенно нефтяные и газовые) компании; в середине — транспортные, электроэнергетические, металлургические и иные промышленные компании; в нижней части — заводы тяжелого машиностроения и оборонные предприятия. Возможно ли изменить эту неэффективную структуру? На этот счет Гэдди и Икес не очень оптимистичны. Чтобы ситуация изменилась, необходимо разорвать зависимость между источниками возникновения ренты и нынешней неформальной системой ее распределения. Учитывая значимость природной ренты для различных ее получателей в масштабах всей экономики, подобное вряд ли произойдет.

Советское наследие заметно проявляется не только в общей зависимости российской экономики от нефти и газа, но и в физической структуре, институциональных механизмах, системе управления и регулирования нефтяной и газовой промышленности, хотя в 1990-е гг. организация этих отраслей претерпела довольно радикальные изменения. В главах 14 и 15 Арилд Му (Arild Moe) и Валерий Крюков (Valeriy Kryukov) прослеживают развитие нефтедобывающей и газовой промышленности с советских времен. Они утверждают, что качество институтов и организационная структура отраслей, как правило, определяется характером наличной ре-

сурсной базы. Тем не менее порой эти институты могут сохраняться в прежнем виде даже после того, как ресурсная база и другие важные факторы изменились. Так, в главе 14 Му и Крюков утверждают, что крупные вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), созданные в 1990-е гг., означали, по сравнению с советским периодом, существенную организационную реформу этой отрасли. Первоначально это изменение было полезным, поскольку защитило (по крайней мере частично) отраслевые предприятия от превратностей довольно хаотичной рыночной среды в начале переходного периода. Тем не менее доминирование крупных ВИНК с их концентрированной и непрозрачной структурой собственности теперь ограничивает отраслевую конкуренцию, препятствует развитию новых месторождений и снижает темпы эксплуатации уже существующих. Кроме того, сохранение неопределенности в отношении защиты прав частной собственности в России снижает стимулы к инвестированию и поощряет технологии быстрого истощения месторождений.

Кроме того, Му и Крюков утверждают, что стимулы, направленные на привлечение внешних инвестиций, разведку месторождений и их технологическое развитие, недостаточны. Все эти явления особенно вредны в сегодняшних условиях, при которых существующие месторождения истощаются, а новые запасы нефти находятся в крайне неблагоприятных для жизни регионах почти без транспортной инфраструктуры. Наиболее важными направлениями реформы представляются увеличение прозрачности структуры собственности и операционной деятельности нефтяных компаний, а также создание подлинно конкурентной среды, особенно в сервисном сегменте. Подобные шаги позволят также улучшить режим регулирования и налогообложения нефтяных компаний. Впрочем, если учесть размеры и мощь ВИНК, то политическая осуществимость этих реформ представляется как минимум проблематичной.

Газовая отрасль, анализ которой дается в главе 15, напоминает нефтяной сектор в том, что касается советского наследия. Однако, хотя между секторами имеется значительное сходство в организационных характеристиках и ограничениях, налагаемых отраслевой инфра-

структурой, газовый сектор в переходный период развивался по несколько иному пути. Самое главное, газовая отрасль почти полностью монополизирована компанией «Газпром», контролируемой государством. Различия между секторами в значительной степени определяются характером соответствующей ресурсной базы. С 1970 г. газовая отрасль полагается почти исключительно на крупные и крупнейшие месторождения в отдаленных районах, где необходимо строительство магистральных трубопроводов. При добыче и транспортировке газа это обеспечивает значительную экономию за счет масштаба. Еще одной причиной установления монополии «Газпрома» было политическое влияние руководителей отрасли (в частности, бывшего министра газовой промышленности Виктора Черномырдина, который в 1992 г. стал премьер-министром), которые стремились максимально прочно закрепить монопольное положение отрасли, в чем и преуспели. Согласно действующему законодательству «Газпром» не только владеет исключительными правами на все «стратегические» газовые месторождения (в том числе на континентальном шельфе), но обладает монополией на экспорт природного газа и является собственником трубопроводной системы. В России номинально «независимые» производители контролируют около 30% запасов газа, но во многих из них «Газпрому» принадлежит долевое участие. Коротко говоря, сегодня в России газовый сектор, возможно, централизован в большей степени, чем в 1980-е гг. в Советском Союзе.

Привилегии «Газпрома» отчасти уравниваются его обязанностями предоставлять дешевый газ отечественному потребителю и налоговые поступления российскому правительству. Последняя функция была особенно важной в 1990-е гг., когда доходы от нефти резко сократились. Впрочем, указанные преимущества могут быть сведены на нет по причине зачастую неявных ограничений, которые монопольное положение «Газпрома» накладывает на экономику, устраняя конкуренцию и подлинно рыночное ценообразование в сферах добычи, транспортировки и внутреннего потребления газа. Попытки реформировать сектор за счет сокращения или даже ликвидации монополии «Газпрома» пресле-

живаются по крайней мере до 1997 г. До сих пор компания смогла устоять против попыток радикальных изменений, однако к настоящему моменту контроль правительства над «Газпромом» стал более жестким, чем в 1990-е гг., когда он фактически был почти независим. Тем не менее резкое увеличение производственных издержек и необходимость огромных вложений в разработку новых месторождений, по всей вероятности, приведут к значительным изменениям в структуре отрасли.

Еще одним энергетическим сектором, испытывающим трудности, связанные с ограниченной конкуренцией, является электроэнергетический сектор, анализируемый Александром Васиным (Alexander Vasin) в главе 16. Как отмечает автор, в 1991–1998 гг. в сфере производства электроэнергии в России наблюдался значительный спад, вслед за которым последовал устойчивый рост в 1999–2008 гг., благодаря чему страна вошла в первую пятерку энергетических держав мира по таким категориям, как установленная мощность электростанций, объем выработки и мощность гидроэлектростанций, тепловых электростанций, объектов атомной энергетики. Глобальный экономический кризис во второй половине 2008 г. вызвал новый спад, но уже к концу 2010 г. рост потребления электроэнергии возобновился. Как указывает Васин, к 2030 г. объем потребления электроэнергии в стране по сравнению с текущим уровнем может удвоиться. Рост спроса на электроэнергию в России и других странах, в основном из Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и СНГ, приведет к наращиванию установленных мощностей. Для этого возникнет необходимость создания соответствующих экономических механизмов, а также стимулов для инвесторов, поскольку большая часть поставок электроэнергии осуществляется с частных электростанций. Хотя формирование эффективного рынка электроэнергии уже в значительной степени завершено, проблема инвестиций остается актуальной. За 2007–2010 гг. энергетический рынок не смог создать достаточных стимулов для строительства новых мощностей, необходимых для замены устаревшего оборудования на российских электростанциях.

Дополнительная проблема, как отмечает Васин, касается региональных рыночных структур (в частности,

на Урале), где крупные компании используют свое доминирующее положение на рынке для поднятия цен на электроэнергию выше конкурентного уровня. Эта проблема актуальна для многих региональных рынков, где быстрый рост потребления наталкивается на ограниченный объем новых мощностей. Для решения проблемы правительство нередко прибегает к методам «ручного управления», заставляя производителей электроэнергии вводить новые мощности и устанавливая в ряде регионов ценовые ограничения на электроэнергию. Однако подобное вмешательство, обеспечивая кратковременный эффект в долгосрочной перспективе, как правило, приводит к обратным результатам. В частности, внеэкономическое давление на частных производителей снижает будущий приток капитала в сектор; практика ведения коллективных переговоров между крупными производителями и потребителями электроэнергии с участием правительства создает стимулы для картельных соглашений и снижает эффективность рыночных механизмов. Для борьбы с этими проявлениями Васин предлагает сочетать опыт ряда зарубежных рынков с результатами теоретических исследований в целях содействия развитию форвардного рынка, призванного обеспечить стабилизацию цен и снизить зависимость потребителей от рыночной конъюнктуры. Наконец, автор подчеркивает необходимость обеспечить надежность поставок газа (для существующих и планируемых объемов) и ориентацию рынков на долгосрочные контракты между производителями и потребителями энергоресурсов. Так, если в 2007–2008 гг. средняя продолжительность контрактов на поставку природного газа между генерирующими компаниями и «Газпромом» составляла пять лет, то в дальнейшем необходимо привести эти контракты в соответствие с инвестиционными циклами в генерирующих системах и в газовой промышленности.

Исследование ключевых элементов российских добывающих и перерабатывающих отраслей продолжает Стивен Фортеस्कью (Stephen Fortescue) в главе 17, которая посвящена анализу горнодобывающих и металлургических компаний. После распада Советского Союза реформаторы российской экономики осуществили при-

ватизацию отрасли в надежде на то, что рыночные силы обеспечат перестройку отношений между добывающими и металлургическими предприятиями (проблематика вертикальной интеграции) и между различными металлургическими предприятиями (проблематика горизонтальной интеграции) и тем самым создадут более эффективные экономические структуры внутри отрасли. Однако Фортескью показывает, что приватизация отрасли породила насущную потребность в вертикальной интеграции, ибо советское наследие, состоявшее из административно разделенных, но экономически связанных добывающих и металлургических предприятий, оказалось перед лицом серьезных проблем в цепочке поставок. Эти проблемы были решены лишь с большим трудом, причем в отдельных отраслях не обошлось без применения насильственных методов и злоупотреблений со стороны государства, поскольку в 1990-е гг. металлургические компании при заключении контрактов с добывающими предприятиями использовали свои коммерческие и финансовые преимущества. В основном это выражалось в том, что они могли находить выгодных иностранных клиентов, получать крупные кредиты и выбирать из альтернативных источников минерального сырья, тогда как возможности добывающих компаний в этом смысле были ограничены.

Таким образом, в России эта индустрия пережила процесс вертикальной интеграции, в результате чего горнодобывающие компании были поглощены металлургическими компаниями, в отличие от остального мира, где первые оставались мощными и независимыми. В последние годы, как показывает Фортескью, горизонтальные и вертикальные связи, установленные в 1990-е гг. в секторе металлургии, сформировали группу крайне успешных олигархов, которым позже пришлось столкнуться с возрождающимся российским государством под руководством Путина. Вместо стереотипного взгляда на Путина и российскую государственную машину как на ненасытных извлекателей ренты, Фортескью отмечает, что Путин в значительной степени воздерживался от вмешательства в дела металлургического сектора в обмен на перезаключение своеобразного «общественного договора». В ответ на менее обременительный

государственный контроль и более легкий доступ к государственным займам олигархи в металлургическом секторе в основном обязались не увлекаться схемами уклонения от уплаты налогов, не закрывать социально значимые предприятия и не игнорировать откровенным образом правила добросовестной конкуренции. В заключение Фортескую в форме предостережения рассуждает о будущем сектора. Вопреки распространенному мнению о России как о неистощимой сокровищнице минералов, вопросы качества и количественной оценки рудной базы (особенно бокситов и урана) станут, вероятно, более актуальными. Это усиливает необходимость преодолеть отставание отечественных программ в сфере геологоразведки и поднимает вопросы об отрицательном влиянии на потребителей в обстановке нехватки политически чувствительных иностранных инвестиций в металлургический сектор и российской отраслевой экспансии за рубеж.

Добыча полезных ископаемых тесно связана с экологическими проблемами. В главе 18 авторы Александр Голуб (Alexander Golub), Михаил Козельцев (Mikhail Kozeltsev), Александр Мартусевич (Alexander Martusevich) и Елена Струкова (Elena Strukova) рассматривают экологическое законодательство России в свете общепринятого мнения, что таковое является препятствием для экономического роста. Авторы не находят эмпирических доказательств того, что укрепление экологического законодательства отрицательно повлияло на восстановление экономики в странах Центральной и Восточной Европы, регионе с аналогичными экологическими и институциональными проблемами, унаследованными от предшествующего периода. Более того, они считают, что снижение качества экологического регулирования в России, по-видимому, не содействовало экономическому росту. Вглядываясь в будущее России, авторы указывают, что стране с уменьшающимся и стареющим населением, не стоит полагаться на экономическую модель роста, ориентированную на экстенсивное использование природных и трудовых ресурсов. Вместо этого ей следует перейти к накоплению человеческого и социального капитала, как более привлекательному способу обеспечения долгосрочного и устойчивого экономического

роста. Важным элементом этой модели является экологическое регулирование, которое позволяет бороться с загрязнением окружающей среды, пагубным для здоровья людей и, таким образом, косвенно наносящим ущерб национальному человеческому капиталу. Кроме того, устанавливая — явным или неявным образом — расценки на загрязнение природы, экологическое законодательство посылает рыночные сигналы частному и государственному капиталу, ориентируя его на вклад в новые технологии и создание сравнительных преимуществ для экономики, основанной на знаниях. Нынешние экологические нормы в России, к сожалению, являются гораздо менее строгими, чем необходимо. Однако так было не всегда. В период перестройки к прежним — во многом существовавшим лишь на бумаге — экологическим законам, принятым при Леониде Брежневле, стали относиться серьезнее, так что в начале переходного периода возникла несколько более эффективная система регулирования. Однако последовавший вскоре институциональный развал и краткосрочные экономические потребности в период после 2000 г. отодвинули на второй план все остальные соображения. В результате на данный момент во многих городах и регионах России состояние окружающей среды и здоровье населения являются весьма неудовлетворительными, что способствует демографическому кризису, ухудшает качество жизни и снижает ее продолжительность (см. главу 33). Как утверждают авторы, для улучшения качества жизни и повышения ее конкурентоспособности Россия должна перейти к модели «зеленого» (экологически устойчивого) и более инклюзивного экономического роста и развития. В заключение авторы излагают основные принципы и дают конкретные рекомендации в отношении реформирования системы экологического регулирования, без чрезмерной надежды на то, что их предложения повлияют на процесс принятия политических решений.

В части IV обсуждаются реальные отрасли российской экономики вне добывающего сектора. В главе 19 Стивен Роузфилд (Steven Rosefelde) анализирует военно-промышленный комплекс (ВПК). Оценивая способность ВПК России оснастить вооруженные силы, автор сравнивает его с советским ВПК, который, в отличие

от сегодняшнего российского ВПК, был гораздо крупнее и мощнее других секторов экономики. Роузфилд описывает советскую экономику как структурно разделенную на две части: в СССР ВПК получал все необходимые ему финансовые, технические и материальные ресурсы, а гражданская экономика вынуждена была довольствоваться тем, что оставалось. Тем не менее автор не связывает этот факт с идеологическими установками Советского Союза или Коммунистической партии, но прослеживает зарождение ВПК от системы «кормлений» средневековой Московии — системы, существовавшей до 1917 г. (и даже позднее). В этой системе самодержавному правителю принадлежит все, что находится в пределах его владений, но реальное управление системой делегируется на нижние уровни подчинения в обмен на значительные материальные потоки, поступающие вверх по иерархической цепочке. По мнению Роузфилда, эта система возникла в XVI в. при Иване III и воспроизводилась при последующих властителях. Они полагали, что любые доходы, не идущие на их личное потребление, не распределенные в виде ренты по иерархической цепочке и, что важнее всего, не вложенные в инструменты насилия, необходимые для защиты всей системы от внутренних и внешних врагов, суть средства, потраченные впустую. С этой точки зрения милитаризация и двойственная структура советской экономики не должна никого удивлять.

Обращаясь к постсоветскому ВПК, Роузфилд утверждает, что хотя проблемы российских вооруженных сил за этот период хорошо известны, Ельцин сохранил потенциал ВПК, оставив за ним материальные активы даже тогда, когда объем военных закупок был резко сокращен. В эпоху Путина произошло увеличение финансирования ВПК, но прекратилось производство устаревшего оружия советской эпохи. Нынешнее руководство страны готово финансировать научные исследования и конструкторские разработки оружия следующего поколения. Как полагает Роузфилд, это в конечном счете ставит Россию перед важным выбором дальнейшей стратегии. Если нация продолжит рассматривать себя в качестве сверхдержавы с глобальными интересами, то ей придется потратить огромную часть своих

ресурсов на конкурентную борьбу с зарубежными соперниками (такими как США и Китай), обладающими гораздо более развитыми экономиками и более мощным ВПК. Если же Россия изменит доктрину национальной безопасности, сосредоточившись на физически более близких и оперативно более ограниченных угрозах, то она имеет все шансы создать и поддерживать компактные и эффективные вооруженные силы, которые будут обеспечиваться достаточно продуктивным, хотя и меньшим по величине ВПК.

Одним из последствий привилегированного статуса ВПК в советской экономике было его доминирующее положение в естественных науках, которые широко использовались в военных целях. В самом деле, на долю оборонных научных исследований и разработок (НИИР) в российской экономике приходилось свыше 60% от общего объема расходов на НИИР. В главе 20 Валерий Макаров и Александр Варшавский рассматривают как организационную структуру сектора исследований и разработок, так и основные проблемы и факторы, влияющие на его развитие после распада Советского Союза. В начале 1990-х гг. Россия обладала сильным научно-техническим потенциалом, но слабость ее экономики обусловила снижение потребности рынка в услугах научного сообщества, а также уменьшила способность государства поддерживать фундаментальные исследования. Эта ситуация усугублялась и без того серьезным перекосом возрастной структуры работников сектора НИИР. Действительно, в 1988 г. в бывшем Советском Союзе 54% исследователей принадлежали к возрастной группе старше сорока лет. Сохранение перекоса возрастной структуры ученого сообщества представляет собой угрозу выполнению функций передачи знаний в российской науке и в конечном счете замедляет переход к экономике знаний. В отсутствие адекватного бюджетного финансирования и четкой государственной политики в области науки, техники и инноваций все попытки создать структуры и механизмы, приспособленные к рыночным условиям, обречены на провал. Очевидно, что имеющиеся ресурсы ограничены. Однако Макаров и Варшавский утверждают, что России тем не менее необходимо использовать доходы от экспорта природ-

ных ресурсов и прочие имеющиеся средства на расширение финансирования сектора НИИР. Авторы выступают за введение налоговых льгот для бизнеса высоких технологий, помощь и создание льготных условий для предприятий в высокотехнологичных отраслях, поощрение инвестиций в экономику знаний, создание механизмов, стимулирующих инвестиции с высокой степенью риска, поддержание экспорта наукоемких продуктов и услуг, построение краткосрочных и долгосрочных планов развития экономики знаний, стабильное финансирование фундаментальных исследований, создание необходимых условий для развития системы народного образования и информационной деятельности в интересах общества, а также формирование системы стимулов в целях поощрения инноваций посредством целевого финансирования. Далее в главе отмечается, что для защиты интересов авторов, изобретателей, исследователей и конструкторов в России необходимо усилить законодательство о правах интеллектуальной собственности.

Географические размеры России обуславливают потребность в обширной транспортной сети, а основным средством транспорта в стране традиционно являются железные дороги. В главе 21 Рассел Питтман (Russell Pittman) описывает широкую сеть российских железных дорог, которая по протяженности линий и объему перевозимых грузов обеспечивает стране место в первой тройке мира (вместе с США и Китаем). Тем не менее плотность железных дорог в России довольно низкая и перевозки грузов и пассажиров на очень большие расстояния, зачастую через огромные, почти пустынные пространства создают условия для возникновения естественной монополии. На фоне общей неудовлетворенности результатами деятельности естественных монополий в середине 1990-х гг. российское правительство после многолетних споров приняло в 2001 г. амбициозный план преобразования вертикально интегрированной госмонополии в систему, которая была бы открыта для частных инвестиций и конкуренции, а также снизила свою зависимость от государственного участия и регулирования. План предусматривал проведение перечня реформ, рассчитанных на три периода. Однако чем дальше этот план проецировался на будущее, тем более расплывча-

тыми становились его детали. Согласно плану предполагалось создание акционерного общества российских железных дорог (РЖД), чьи функции отделялись от нормативных и директивных функций государственных органов и, как следствие, в рамках РЖД создавались дочерние компании для транспортировки грузов, пассажирских перевозок дальнего следования, пригородного железнодорожного сообщения, строительства и ремонта, а также поддержания инфраструктуры. Кроме того, планировалось предоставить независимым операторам подвижного состава недискриминационные условия доступа к инфраструктуре. И, наконец, намечалась приватизация неинфраструктурных дочерних компаний и создание конкурентного рынка грузовых и пассажирских перевозок дальнего следования.

Питтман отмечает, что указанная программа включала в себя множество компонентов прорыночных экономических реформ, но при этом не уточняла, как будет работать реструктурированная система и смогут ли частные компании когда-либо контролировать инфраструктуру. Некоторые цели этого плана достигнуты, но по другим направлениям прогресс идет медленно. Сегодня РЖД представляет собой акционерное общество, которое привлекает инвестиции на публичных рынках капитала и не зависит от регулирующих функций министерств и ведомств, хотя на данный момент и остается полностью в государственной собственности. Непрофильные операции по большей части выделены в самостоятельные структуры или упразднены. Примерно треть российского грузового подвижного состава принадлежит частным компаниям; оставшиеся в государственном секторе две трети подвижного состава на данный момент находятся под непосредственным контролем дочерних компаний РЖД. В конце концов РЖД остается монопольной сетевой инфраструктурой, по рельсам которой локомотивы того же монопольного перевозчика тянут за собой грузовые составы. После десяти лет реформ многие решения еще не приняты. В частности, будет ли Россия внедрять собственную уникальную модель реструктуризации железных дорог или выберет одну из трех стандартных моделей, функционирующих в других странах: вертикальное раз-

деление, горизонтальное разделение или предоставление доступа третьей стороне. Ответ на этот вопрос имеет решающее значение для определения будущего российских железных дорог.

В отличие от железных дорог, сельское хозяйство является, по естественным причинам, конкурентным сектором, однако в первые годы переходного периода конкуренция в этом секторе тормозилась из-за советского наследия. В главе 22 Цви Лерман (Zvi Lerman) и Дэвид Седик (David Sedik) описывают глубокие реформы, которые были необходимы, чтобы разобраться с этим наследием прошлого. Речь идет о ликвидации централизованного планирования путем постепенного отказа от системы государственных заказов, твердых цен и регулирования торговли, от фермерских и потребительских субсидий, а также путем повышения конкурентоспособности сектора посредством ряда структурных реформ в агропромышленном комплексе (таких как, например, приватизация сельскохозяйственных активов, земельная реформа и реструктуризация хозяйств). Авторы пишут, что сегодня, т.е. двадцать лет спустя, большинство этих реформ уже реализовано. Ушел в прошлое продовольственный дефицит, столь характерный для последних лет советского периода. Сегодня Россия обеспечивает достаточные поставки продовольствия, ее эффективный сектор пищевой промышленности доминирует на пространстве СНГ. Более того, Россия, бывшая крупнейшим в мире импортером зерна, стала третьим по величине его экспортером. Однако структурные изменения, необходимые для создания прибыльных аграрных предприятий и конкурентоспособного на мировом уровне сельского хозяйства сильно отстают от изменений на товарно-сырьевых рынках. Сегодня, по сравнению с любой страной СНГ, Россия имеет одну из самых поляризованных структур сельского хозяйства, с предельной концентрацией земли в небольшом числе очень крупных корпоративных хозяйств и множеством маленьких земельных участков принадлежащих мелким фермерам. Такой тип концентрации земель является копией структуры, преобладавшей в советское время, и сильно отличается от картины, которая наблюдается в странах с рыночной экономикой или в странах

СНГ с успешно проведенными реформами (например, в Азербайджане). Такая поляризованная структура сельского хозяйства — признак отсутствия правильно функционирующих рынков земельной собственности.

Российское сельское хозяйство характеризуется невысокой продуктивностью корпоративного аграрного сектора в сочетании с весьма впечатляющей продуктивностью земель на 23 миллионах небольших приусадебных участках, в которые вложен очень интенсивный труд их хозяев. Несмотря на технологическую отсталость, эти крестьянские хозяйства размером от 0,5 до 10 гектаров производят 50% валовой продукции сельского хозяйства страны, располагая примерно 20% всей обрабатываемой почвы. Свидетельством перекося аграрной политики в пользу крупнейших корпоративных предприятий, является тот факт, что в России не наблюдается роста среднего класса в лице производительных фермерских хозяйств. После двух десятилетий переходного периода российское сельское хозяйство отошло от советской модели, но по некоторым фундаментальным признакам все еще сильно ее напоминает. Лерман и Седик намечают шаги, необходимые для приведения российской структуры сельского хозяйства в соответствие со структурой, существующей в странах с рыночной экономикой. Во-первых, следует улучшить функционирование земельных рынков (лизинговые операции, а также покупка и продажа земли) путем создания публичного реестра планов и карт, которые можно будет использовать как для совершения сделок с землей, так и для минимизации бюрократических препятствий, осложняющих такие сделки. Следующим шагом должно стать изменение структуры распределения фермерских хозяйств по их размеру. Эффективный аграрный сектор должен состоять из сбалансированного распределения хозяйств разных масштабов и организационных форм. Наконец, в стране необходимо уделять больше внимания укреплению мелких индивидуальных хозяйств, в том числе созданию институтов поддержки и обслуживания сектора малого бизнеса, который мог бы стать главным фактором развития российского сельского хозяйства.

Следующие три главы посвящены состоянию российского финансового сектора и международной торговли.

Как отмечал Леонид Полищук в главе 8, одним из секторов, способных процветать в экономике с преобладанием добывающих отраслей, является сектор финансовой инфраструктуры. Это, по-видимому, верно лишь отчасти, как утверждают Коэн Шорс (Koen Schoors) и Ксения Юдаева (Ksenia Yudaeva) в главе 23, посвященной анализу российской банковской системы. Отмечая позитивные реформы в секторе, авторы тем не менее сравнивают его с дремлющим вулканом: все выглядит спокойно, пока не началось извержение. По их мнению, основные слабости российской банковской системы происходят из двух фундаментальных источников. Это, во-первых, доминирующие позиции государственных банков, наличие «карманных» банков, обслуживающих почти исключительно свои финансово-промышленные группы, предпочтение спекулятивных операций сделкам кредитования, преобладание инсайдерской практики при выдаче кредитов, а также отсутствие доверия со стороны вкладчиков. Эти проблемы, трактуемые авторами как рациональные реакции банковского сектора на неблагоприятные постсоветские условия (или как последствия таковых), вызвали в нем ряд патологий, сохраняющихся по сей день. Например, низкая степень общественного доверия к российским банкам обусловила их зависимость от иностранного финансирования в вопросах обеспечения внутреннего кредитования, а это означает, в свою очередь, что здоровье финансовой системы России все еще зависит от внешнего мира и от уровня цен на нефть. Фрагментация банковского сектора, парадоксальным образом сочетающаяся с отсутствием конкуренции (особенно на региональном уровне), а также сохраняющиеся институциональные проблемы приводят к тому, что процентные ставки в России остаются высокими, а частные банки — по сравнению с их государственными или зарубежными контрагентами — относительно неэффективными.

Во-вторых, наличие в России множества банков создало проблему *«too many to fail»* (т.е. «банков слишком много, чтобы позволить им обанкротиться»), суть которой заключается в том, что, если в стране существует слишком много слабых банков, то надзорные органы не готовы слишком жестко требовать от них соответствия кон-

кретным банковским стандартам. Это означает, что отечественные стандарты бухгалтерского учета для банков не вполне соответствуют международным и что в ряде операционных и нормативных аспектов банковской деятельности «советское наследие» до сих пор остается тормозом. Более того, в стране не существует эффективного плана по реализации принципов Базеля II, не говоря уже о будущей усовершенствованной платформе Базель III, а сам банковский сектор остается весьма раздробленным и неэффективным. Тем не менее без излишнего пессимизма авторы отмечают, что после двух глубоких кризисов (1998 и 2008 г.) улучшилось состояние институтов, стал более строгим банковский надзор, в целях выравнивания условий ведения бизнеса было введено страхование вкладов, а за счет консолидации рынка и допуска на него иностранных банков была усилена конкуренция. Авторы утверждают, что для дальнейшего распространения финансовых услуг, призванных способствовать долгосрочному экономическому росту, необходимо сократить присутствие государства в банковском секторе. Кроме того, срочно требуются дальнейшее совершенствование институтов банковского сектора, а также общее улучшение состояния российской социально-экономической среды. Предлагая ряд потенциальных реформ, авторы тем не менее опасаются, что все усилия окажутся напрасными, если не будут подкреплены общей институциональной реформой.

По-видимому, несколько лучше обстоят дела на небанковских финансовых рынках, которые в главе 24 рассматривает Пекка Сутела (Pekka Sutela). Условия зарождения финансовых рынков в постсоветский период были довольно мрачными: передел собственности, неопределенность в политике, фактическое отсутствие верховенства закона, узкие горизонты планирования, сильная волатильность и высокие темпы инфляции. Предельно высокого уровня достигло в стране использование иностранной валюты, денежных суррогатов и бартера, а в августе 1998 г., когда финансировать крупный дефицит бюджета за счет краткосрочного суверенного долга стало уже невозможно, произошло обрушение рубля. Тем не менее развитие отечественной финансовой системы в первую декаду 2000-х гг. происходило

в довольно быстром темпе. В настоящее время на рынке гособлигаций сумма российского суверенного долга составляет менее 10% ВВП, поскольку за последние десять лет не возникало необходимости финансирования дефицита государственного бюджета. В противоположность этому в годы экономического подъема рынок корпоративных облигаций быстро расширился и теперь по размеру почти равен рынку государственного долга. В 2000-е гг., когда Путин повысил степень политической предсказуемости, что сочеталось с сильной макроэкономической стабилизацией, произошла быстрая монетизация экономики. По мере быстрого развития экономики и положительных перемен в сфере законодательства и надзора российский фондовый рынок стал одним из самых привлекательных в мире. Тем не менее фундаментальные проблемы в отрасли не исчезли, поскольку рынки все еще страдают от общего дефицита доверия, а в стране сохраняются сомнения в действенности власти закона.

Многие российские финансовые операции осуществляются в офшорах (в частности, на Кипре). Фондовые рынки все еще слишком сильно зависят от цен на природные ресурсы, а также от государственных (или контролируемых государством) корпораций. Хотя доступ на фондовую биржу имеют сотни компаний, на рынке акций доминирует десяток крупных эмитентов, причем шесть из них контролируются государством. Все эти десять эмитентов заняты в сфере финансов, энергетики или металлургии, в целом же на долю государственных компаний приходится около 60% капитализации фондового рынка. Из-за сочетания этих факторов Россия испытывает относительный дефицит долгосрочных источников финансирования и сильно зависит от изменчивых настроений инвесторов. Учитывая это, Сутела несколько скептически относится к намерениям российского правительства превратить Москву в международный финансовый центр, который был бы конкурентоспособным поставщиком финансовых услуг и долгосрочного капитала, необходимого для достижения главных целей экономического роста на основе инвестиций, модернизации и диверсификации. Сутела склонен, скорее, поддержать промежуточную цель Москвы — стать фи-

нансовым центром регионального значения — для постепенного развития финансового рынка России с опорой на отечественный потенциал.

В главе 25 Дэвид Тарр (David Tarr) и Наталья Волчкова (Natalya Volchkova) проводят анализ российской политики в сфере торговли и прямых иностранных инвестиций, а также обсуждают характер и объем выгод, полученных Россией благодаря ее вступлению в ВТО. Их первый основной вывод заключается в том, что доход России от вступления в ВТО в среднесрочной перспективе составит около 53 млрд долл. в год (или 3,3% ВВП), а в долгосрочной перспективе — 177 млрд долл. в год (11% ВВП). Для мирового сообщества экономические выгоды от приема России в ВТО, скорее всего, окажутся незначительными. В России наибольшие выгоды получают те регионы, которые обеспечат наиболее конкурентную деловую среду, и те компании, которые уже оперируют в секторах с высоким уровнем международной конкуренции, в частности на рынке телекоммуникаций. Тем не менее Тарр и Волчкова не считают, что вступление России в ВТО поможет диверсифицировать экономику, и полагают, что для этого потребуются институциональная реформа, призванная улучшить деловой климат, особенно для малых и средних предприятий. И хотя Россия не может похвастаться большими успехами по части институционального развития, опыт других стран показывает, что быстрый прогресс в повышении эффективности институтов возможен, если к тому будут приложены согласованные усилия общества, начиная с высших эшелонов власти.

Тарр и Волчкова рассматривают основные обязательства по проведению реформ, которые Россия взяла на себя в ходе переговоров о вступлении в ВТО, сравнивают их с тем, на каких условиях к ВТО присоединились другие страны, и обнаруживают, что полученные от этого выгоды в значительной степени определяются обязательствами правительства по реформированию сферы деловых услуг. Признавая справедливым общее возражение, что правительство, в любом случае провело бы эти реформы, авторы указывают, что на фоне давления со стороны международного сообщества сам факт вступления страны в ВТО представляет собой уникаль-

ную историческую возможность отклониться от инерционного сценария, преодолеть противодействие внутренних политических сил, заинтересованных в протекционизме и двинуть страну в направлении открытой модели хозяйственного развития. Как отмечают Тарр и Волчкова, российские обязательства в связи с вступлением в ВТО затрагивают интересы зарубежного бизнеса, что вовлекает иностранные правительства в процесс обсуждения степеней протекционизма. Вступление в ВТО вынуждает политиков на самом высоком уровне участвовать в этом процессе и проводить либерализацию в медленно реагирующих министерствах и отраслях экономики. Кроме того, обязательства в рамках ВТО закрепляют результаты реформ так, что будущим правительствам, потенциально не столь ориентированным на реформы, дать обратный ход будет не так-то просто.

Далее авторы предполагают что вступление России в ВТО приведет к ликвидации поправки Джексона—Вэника по той причине, что от одностороннего введения правительством США торговых санкций против одного из членов ВТО (что позволило бы России на законных основаниях принять ответные меры) пострадают сами американские компании. Обсуждая российскую политику по привлечению прямых иностранных инвестиций, Тарр и Волчкова отмечают, что, хотя в последние годы страна накопила значительный профицит торгового баланса, в России растет обеспокоенность зависимостью своего экспорта и структуры производства от природных ресурсов (в основном энергетических), учитывая, что в 2007 г. доля полезных ископаемых в ее экспорте составила 65%. В интересах диверсификации своей экономики или в политических целях Россия все чаще прибегает к мерам импортозамещения и проведению соответствующей промышленной политики. Сюда относятся высокие налоги на экспорт древесины, предназначенные содействовать развитию деревообрабатывающей промышленности; увеличение импортных тарифов на продукцию таких отраслей, как пищевая, легкая и автомобильная промышленность; повышение производственных субсидий в секторе сельского хозяйства; введение ограничений на иностранные инвестиции в российскую экономику и подобные меры. Многие

из этих мер со стороны России, при соблюдении ею правил и обязательств в рамках ВТО, окажутся гораздо более сдержанными.

В следующей части сборника, посвященной регионам, рассматривается влияние географической структуры и федеративного устройства России на ее экономическое развитие. В главе 26 Андрей Маркевич (Andrei Markovich) и Татьяна Михайлова (Tatiana Mikhailova) приводят обзор экономической, географической и исторической литературы на тему пространственного распределения экономической деятельности в России. Авторы выделяют три основных фактора, определивших это распределение с момента образования на Руси централизованного государства: физическая география, долгосрочная политика государства и исторические обстоятельства. Физическая география охватывает такие понятия, как расположение, климат, размеры и другие особенности территориального состава страны. Суровый климат и удаленность большинства регионов России от мировых рынков обусловили тот факт, что основная масса ее населения проживает на меньшей части территории страны — в западных и юго-западных областях с благоприятными климатическими условиями. Однако даже в этих областях плотность населения, по международным понятиям, представляется достаточно низкой. Другой важной особенностью географии России является то, что ценные природные ресурсы находятся в обширных необитаемых и наиболее отдаленных регионах страны. Переходя к государственной политике начиная с царских времен и до настоящего периода, Маркевич и Михайлова уделяют основное внимание политике регионального развития и миграции. Региональное развитие России уже давно формируется как продукт взаимодействия двух факторов: стремления государства осваивать природные ресурсы на негостеприимной территории, лежащей на краю цивилизованного мира, с огромными экономическими и социальными издержками подобного развития. При этом для развития отдаленных регионов применялись не только директивные и административные меры по перераспределению государственных капитальных вложений, с тем чтобы стимулировать передвижение человеческого капитала, но и насильствен-

ные меры по перераспределению трудовых ресурсов, включая крепостное право и систему ГУЛАГа. Маркевич и Михайлова приводят эмпирические свидетельства того, как политические события и длительные периоды сравнительно однотипной политики регионального развития сформировали в Советском Союзе своеобразную экономическую географию. Можно было бы ожидать, что в постсоветский период направление потоков миграции изменится, а центр экономической активности переместится в благоприятно расположенные агломерации. Однако в переходный период миграция российского населения оставалась медленной. В начале 1990-х гг. в другие места переселились лишь около 8% населения Крайнего Севера, а к концу 1990-х гг. миграционный отток из этого региона значительно сократился. Можно утверждать что на сегодня нет никаких признаков исправления советских географических перекосов, и в обозримом будущем они вряд ли появятся. Одним из объяснений может служить то, что в беднейших и отдаленных регионах люди слишком ограничены в материальных средствах, чтобы отважиться на переселение. Впрочем, этот аргумент опровергается отсутствием миграционного всплеска за последнее десятилетие, несмотря на рост доходов населения².

Одним из важных экономических последствий географического устройства России является необходимость многоуровневой структуры управления с делегированием существенных прав принятия решений и сфер ответственности на нижестоящие ступени власти. В главе 27 Майкл Алексеев (Michael Alexeev) и Шломо Вебер (Shlomo Weber) изучают вопросы российского федерализма, политической и экономической централизации, а также распределения властных полномочий между централь-

2. Относительно изучения миграции в России имеется важная оговорка.

С 2005 года, когда правила регистрации по месту жительства для российских граждан были существенно ослаблены, многие межрегиональные мигранты перестали регистрироваться и потому не отражаются в статистических данных чаще, чем раз в десять лет, при переписи населения. Надежных данных о временной трудовой миграции внутри России вообще нет, а мигранты, прибывающие в страну навсегда, порой появляются в статистических отчетах лишь через несколько лет после переезда, когда официально меняют постоянное место жительства.

ными и региональными органами власти. Отметим, что даже в советские времена формальная централизация сосуществовала со значительными неформальными полномочиями региональных органов власти. В начале переходного периода делегирование власти в регионы стало настолько всеобъемлющим, что федерация потеряла прежнюю устойчивость. Ситуация усугублялась и нестабильностью, и нечеткостью законов, регулирующих отношения между государственными субъектами разного уровня. Вместе с тем за последние десять-пятнадцать лет Российская Федерация стала более централизованной в политическом и, возможно, в финансовом отношении, однако оценить степень восстановления финансовой централизации весьма затруднительно. Алексеев и Вебер исследуют динамику бюджетного федерализма в начале 2000-х гг. как в качественном аспекте, оценивая изменения фискальных правил, так и количественно, рассматривая цифровые показатели.

В этот период важнейшим качественным изменением стало принятие Бюджетного кодекса, который внес ясность в распределение статей доходов и обязательств по расходам, а также определил правила распределения финансовых трансфертов между субъектами различных уровней подчинения. Очевидно, что Бюджетный кодекс и изменения в правилах привели к росту централизации. Не столь однозначную картину дают количественные показатели централизации. Если с 2001 г. доля региональных доходов в совокупных государственных доходах возросла, то доля региональных расходов, соответственно, сократилась. Что еще важнее, после 1990 г. связь между экономическим развитием регионов и цифрами доходов и расходов региональных правительств, по-видимому, ослабла, что свидетельствует о сокращении региональных налоговых стимулов для содействия экономическому росту. Тем не менее это не обязательно является следствием целенаправленной политики по свертыванию бюджетной независимости регионов, но может быть результатом усилий федерального правительства по сокращению регионального неравенства, Алексеев и Вебер, кратко обсуждая внутрирегиональный аспект бюджетного федерализма, отмечают, что, хотя указанная тема весьма важна, исследования в этой сфе-

ре редки и что дальнейшее изучение внутрирегиональных проблем было бы желательным и полезным.

В главе 28 Джудит Торнтон (Judith Thornton) поднимает более узкий вопрос о развитии в азиатских регионах России, под которыми подразумеваются Сибирь и Дальний Восток. Как отмечает автор, стоящие перед регионом проблемы являются одновременно географическими (как связать природные и человеческие ресурсы Сибири с внутренним и внешними рынками, когда последние могут находиться гораздо ближе, чем первый) и институциональными (как добиться гибких и эффективных структурных изменений, когда право владения и распоряжения ресурсами принадлежит Федеральному центру, расположенному на расстоянии многих часовых поясов западнее, а управление ими делегируется субнациональным органам власти в отдаленных субъектах России). Какие сложности структура государственной собственности на природные богатства накладывает на рост экономики за счет эксплуатации ресурсов? Джудит Торнтон считает главным парадоксом взаимоотношений Сибири с центром тот факт, что свои поистине гигантские масштабы Россия обретает благодаря наличию Сибири (и что Россия в целом — чтобы выжить как столь крупное государство — для обеспечения внутреннего потребления и экспортных поступлений нуждается в природных ресурсах Сибири), то есть «Восток кормит Запад». Такого рода экономическая взаимосвязь склоняет Торнтон к той мысли, что отношения между сибирской периферией и центром являются по своей сути колониальными. В царский и советский периоды насыщенность природными ресурсами, географическая удаленность и этническое разнообразие Сибири диктовали создание институциональных механизмов, направленных на изъятие региональных богатств в интересах центрального правительства и властных элит, далеких от учета местных потребностей.

В ранний период освоения Сибири царская администрация осуществляла над регионами абсолютную (в том числе и военную) власть и, пользуясь этим, безжалостно их эксплуатировала. Хотя со временем центральное правительство установило более упорядоченный контроль над регионами, оно по сей день проводит по-

литику развития, направленную на выкачивание природных ресурсов и удержание политической власти, хотя для населения Сибири гораздо выгоднее была бы интеграция экономики в бурно развивающиеся азиатские рынки. Даже и сейчас, когда правительство России стремится увеличить объем капитальных вложений в Сибири и на Дальнем Востоке, без дальнейшего развития федерализма региональные деловые и управленческие круги не получают достаточных институциональных рычагов, чтобы эффективно использовать наличные возможности и действительно реагировать на местные вызовы. Кроме того, без дальнейшего укрепления прав собственности невозможно будет привлечь и защищать частные иностранные инвестиции в региональную (не связанную с добычей ресурсов) экономику. Как отмечает автор, в добывающих отраслях доминируют государственные и частные российские компании, чьи собственники не являются жителями Сибири, поэтому доходы от экспорта в регионе не задерживаются.

Часть VI нашего сборника освещает проблемы социальной политики, непосредственно влияющие на благосостояние населения. В главе 29 Владимир Гимпельсон (Vladimir Gimpelson) и Ростислав Капелюшников (Rostislav Kapeliushnikov) описывают эволюцию российского рынка труда за последние двадцать лет и показывают, что его динамика отклонялась от ожидаемой модели развития. С начала переходного периода как население, так и экспертное сообщество ожидали высокой (до 25%) безработицы. Эти ожидания были основаны на сопоставимом примере современной Польши. Однако оказалось, что уровень безработицы вырос не так сильно, как ожидалось, поскольку спад производства не сопровождался пропорциональным снижением занятости. Хотя уровень занятости понизился, а безработица выросла, происходило это постепенно. Что действительно сократилось, так это заработная плата, из-за чего сложилось своеобразное, сохраняющееся по сей день сочетание гибкости заработной платы и стабильности занятости. Объясняя это явление, Гимпельсон и Капелюшников полагают, что российский рынок настроен скорее на компенсацию потрясения, нежели содействие реструктуризации экономики и повышение ее конкурентоспособ-

ности. В обоснование такого вывода авторы предлагают несколько аргументов: в переходный период из-за спада производства число рабочих часов сократилось, а падение номинальной заработной платы сильно опередило устойчивые темпы инфляции, в результате чего затраты работодателей на оплату труда в реальном выражении снизились. Кроме того, во избежание массовых увольнений, чреватых социальными последствиями, работодатели время от времени прибегали к такому средству, как задержка заработной платы. Не повлияло на гибкость заработной платы и установление ее минимальной ставки, которая в России всегда оставалась низкой, чтобы не тормозить развитие экономики. Тем не менее авторы отмечают и негативные стороны модели варьирования рабочего времени и гибкой заработной платы: она не способствовала реструктуризации предприятий — этому процессу «созидательного разрушения», по выражению Йозефа Шумпетера, — а содействовала спасению неэффективных компаний и сохранению крупных сегментов малопродуктивных и технологически устаревших производств, одновременно замедляя создание рабочих мест в корпоративном секторе. Такая гибкость заработной платы в период спада увеличивает бедность работающего населения, усугубляя неравенство среди работников, лишая их социальной защиты (формальной или институциональной) и разрушая социальную сплоченность. Слабая прозрачность на рынке труда наряду с неудовлетворительным выполнением трудовых контрактов приводит к дорогостоящей и неэффективной практике распределения рабочих мест и трудовых ресурсов. В завершение Гимпельсон и Капелюшников отмечают, что российский рынок труда находится в стабильном институциональном равновесии, с трудом поддающемся изменению с помощью политики, направленной сверху. Если бы за счет масштабных внутренних и иностранных инвестиций удалось вместо устаревших предприятий создать новые, то реформирование рынка труда могло бы постепенно произойти снизу. Впрочем, в ближайшей и даже среднесрочной перспективе шансы на такую реформу невелики.

Как правило, экономисты одобряют приватизацию большей части промышленности, и, как показывает гла-

ва 7, со временем влияние этого процесса на производительность российских компаний оказалось положительным, однако целесообразность даже и частичной приватизации образовательных учреждений и учреждений здравоохранения имеет гораздо менее широкое признание. Строго говоря, в России государственные учреждения высшего образования не были приватизированы, но в части своей основной деятельности были фактически переориентированы на получение прибыли³. В главе 30 Михаил Каганович (Michael Kaganovich) анализирует нынешнюю двухуровневую систему высшего образования, где попавшие на бюджетные места студенты, составляющие около половины учащихся в государственных вузах, учатся бесплатно, тогда как другие платят за это значительные суммы. Эта система довольно сильно отличается от другой — тоже двухуровневой — модели, существующей в США, где цена обучения в университете варьируется в зависимости от характера его финансирования, т.е. от того, участвуют ли в этом государственные власти (власти штата). В России требования к претендентам на бюджетные места значительно выше, чем к поступающим на платное обучение.

Кроме того, в отличие от системы финансовой помощи учащимся в США, российская система не предполагает оценки «нуждаемости». Это благоприятствует тем абитуриентам, которые могут позволить себе надлежащую подготовку, порой довольно дорогостоящую. Для поступления в вуз такая предварительная индивидуальная подготовка весьма важна — ввиду низкого (в среднем) качества школьного государственного образования, а также его недостаточного финансирования. В результате при поступлении на бюджетные места «порог врожденных способностей» для абитуриента из семьи с высоким доходом оказывается ниже, чем для абитуриента из семьи с низким доходом. Это — признак неэффективности, поскольку отдача от высшего образования, как правило, больше для лиц более одаренных, часть из которых в рамках нынешней системы

3. С началом переходного периода возникли также частные вузы, однако их доля студентов все еще меньше 20%, а качество образования остается сравнительно низким.

лишены высшего образования (чем могут воспользоваться менее одаренные студенты). Другим недостатком системы является ее регрессивный характер, так как значительную часть образовательных субсидий получают семьи с высоким уровнем дохода. Каганович объясняет эти эффекты на примере довольно простой модели общего равновесия. Эта модель предполагает, что введение проверки студентов на «нуждаемость» при предоставлении бесплатного высшего образования, а также направление освободившихся средств на модернизацию государственной системы начального и среднего школьного обучения поднимет экономическую эффективность системы высшего образования в России и сделает ее в меньшей степени регрессивной.

Реформы системы здравоохранения, описываемые Сергеем Шишкиным (Sergey Shishkin) в главе 31, напоминают реформы высшего образования тем, что породили некое сочетание государственных и частных вариантов финансирования. С одной стороны, российское здравоохранение сохранило ряд особенностей советской системы, обеспечивавшей универсальное и (формально) бесплатное, но низкокачественное медицинское обслуживание. С другой стороны, нынешняя система содержит альтернативу, в рамках которой желающие могут за плату — как в государственных, так и в частных медицинских учреждениях — получить услуги (предположительно) более высокого качества. Хотя доля частных медицинских учреждений остается небольшой, платные («из кармана пациента») услуги, в том числе расходы на лекарства, составляют около 40% всех расходов на здравоохранение. При этом не учитываются неофициальные (также весьма существенные) платежи «из рук в руки». Шишкин приводит детальный анализ изменений в организации и финансировании системы здравоохранения в России с начала переходного периода, включая новую волну реформ, инициированную в 2011 г. В организационном смысле главной переменной с советских времен стало введение обязательного медицинского страхования (ОМС). Большую часть взносов собирают региональные фонды ОМС, однако имеется и федеральный фонд ОМС, призванный сглаживать колебания в поступлении взносов на ОМС на региональ-

ном уровне. Модель ОМС охватывает как государственных, так и частных страховщиков; на ее долю приходится около 40% всех расходов на систему государственного здравоохранения. Остальные средства поступают из бюджетов разных уровней подчинения. Подобная фрагментация общественного финансирования влечет за собой проблемы координации и нерационального использования средств различными видами медицинской помощи. Сравнительно децентрализованная система финансирования также порождает значительную степень межрегионального неравенства. Реорганизация финансирования не существенно изменила структурные дисбалансы, унаследованные от советского прошлого. Россия по-прежнему тратит слишком много на стационарную помощь по сравнению с амбулаторными услугами и слишком часто полагается на услуги врачей-специалистов вместо врачей общей практики. Одним из признаков серьезности остающихся проблем в российском здравоохранении являются все еще низкие показатели здоровья населения (см. также главу 33). Шишкин намечает план реформ, необходимых для модернизации системы, например развитие первичной помощи, изменение соотношения между амбулаторной и стационарной помощью, а также улучшение «человеческого капитала» в медицинских учреждениях. Однако эти реформы потребуют значительных ресурсов. По оценкам Шишкина, необходимое для модернизации системы здравоохранения минимальное годовое увеличение государственного финансирования составит около 1% ВВП.

Один из немногих аспектов, в котором советская экономика, возможно, выглядит привлекательнее, чем сегодняшняя российская, — это аспект распределения доходов. Хотя в 1980-е гг. неравенство доходов в Советском Союзе было несколько большим, чем в ряде других социалистических стран, эти показатели неравенства были значительно ниже, чем в Соединенных Штатах и Великобритании, и немного выше, чем в западноевропейских «государствах всеобщего благосостояния», таких как Швеция или Австрия. Тем не менее если крупные экономики Восточной Европы в период реформ в значительной степени сохранили свой прежний (т.е. низкий) уровень бедности и неравенства доходов,

то Россия начиная в 1992 г. испытала резкий рост обоих показателей, хотя с тех пор уровень бедности в целом сокращается. В главе 32 Михаил Локшин (Michael Lokshin) и Руслан Емцов (Ruslan Yemtsov) приводят краткий обзор эволюции уровней бедности и неравенства в России до начала переходного периода, а затем рассматривают изменения в этих сферах начиная с 1992 г. Излагая стандартные оценки и тенденции в эволюции бедности и неравенства, авторы вместе с тем выделяют аналитические аспекты темы, такие как детерминанты бедности, профиль бедности и анализ неравенства методом разложения (*decomposition analysis of inequality*). В России основным фактором, определявшим уровень бедности в переходный период, была динамика реальной заработной платы. Примечательно, что в начале 2000-х гг. умеренная инфляция в сочетании с быстрым экономическим ростом привели к резкому сокращению масштабов бедности. С 2007 г. государственные трансферты существенно выросли, однако их роль в сокращении масштабов бедности оказалась малоэффективной из-за непродуманного выбора целей, когда большая часть социальной помощи доставалась среднему классу.

Вопреки ожиданиям, ни безработные, ни пенсионеры не являются основными социальными группами в категории малообеспеченных граждан России. Вместо этого профиль бедности определяют в основном «работающие бедные», сельское население, а также семьи с детьми (особенно только с одним из родителей), хотя фактор безработицы заметно увеличивает риск бедности. В России рост неравенства доходов в переходный период произошел благодаря значительному увеличению доли доходов верхней квинтильной группы за счет сокращения доли доходов остальных квинтильных групп. Интересно, что почти весь всплеск неравенства пришелся на первые три года переходного периода. Основными факторами роста неравенства были: резкое увеличение дисперсии (разброса в размерах) заработной платы, появление безработицы, резкое сокращение доли работающего населения, а также крайне низкий уровень доходов в натуральном хозяйстве и большей части неформального сектора. Как и в случае борьбы с бедностью, роль государственных трансфертов, несмотря на их увеличение

с 2007 г., не сказалась существенным образом на уровне неравенства. В России для снижения уровня бедности и неравенства доходов решающее значение имеет не общее увеличение социальной помощи, а ее распределение. Адресный характер распределения представляется особенно важным, учитывая ожидаемое обострение конкурентной борьбы после вступления России в ВТО.

Наконец, в главе 33 Ирина Денисова (Irina Denisova) и Джудит Шапиро (Judith Shapiro) исследуют один из важнейших аспектов качества жизни, в то же время наименее поддающийся целенаправленному изменению — аспект демографических тенденций в современной России. Авторы прогнозируют неуклонное и значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста (в основном из-за низкой рождаемости в конце 1980-х и на протяжении 1990-х гг., а также из-за запоздалых шагов государства по преодолению этой тенденции). В сочетании с беспрецедентно высокой смертностью взрослого населения и ростом эмиграции это привело к почти уникальному в мирное время сокращению численности населения России (на 5,6 млн человек за последние два десятилетия), и это несмотря на приток мигрантов из стран бывшего Советского Союза. Денисова и Шапиро рассматривают разные объяснения трендов смертности и рождаемости, опираясь на литературу по различным дисциплинам, в том числе по демографии, социологии и экономике. Авторы описывают последние тенденции, отражающие повышение рождаемости и снижение смертности, оговариваясь при этом, что позитивные тенденции могут оказаться недолговечными и что в любом случае негативную динамику численности населения России можно изменить лишь за счет потенциального чистого притока мигрантов в течение многих лет. Далее авторы приводят политические шаги правительства, направленные на смягчение нынешних демографических тенденций. В качестве одного из шагов правительство России недавно приступило к реализации программы выдачи щедрых детских пособий (до 13 000 долл. США на второго и каждого последующего ребенка), непосредственно адресованной нарождающемуся среднему классу: деньги не выдаются наличными, однако их можно потратить на покупку

дома, на пенсионные взносы или на уход за ребенком. Сначала эта программа привела к значительному росту рождений второго и третьего ребенка, но этот эффект, как представляется, носит явно краткосрочный характер и, скорее всего, повлияет лишь на сроки планируемых родов, а не на их общее количество.

Денисова и Шапиро делают вывод, что «демографический кризис стабилизирован, но не закончился». Несмотря на возросшую доступность медицинской помощи и лучшую осведомленность россиян о преимуществах здорового образа жизни, поощряемого государством и гражданским обществом, показатель рождаемости все еще находится ниже уровня воспроизводства населения, а численность когорт, входящих в трудоспособный и детородный возраст, остается небольшой, что в среднесрочной перспективе делает убыль населения неизбежным фактом. В целях минимизации этой тенденции и смягчения ее последствий авторы предлагают ряд шагов, прежде всего — хорошо продуманную и профинансированную иммиграционную программу, интегрирующую мигрантов в российское общество, а также общие усилия всех заинтересованных сторон по повышению производительности труда. Эти усилия, в сочетании с продолжающимся снижением смертности, особенно в трудоспособном возрасте, и постепенным (пусть и скромным) ростом рождаемости, в случае успеха могут в ближайшем будущем существенно облегчить демографическую ситуацию в стране.

Предложенный в сборнике анализ прошлого и нынешнего состояния российской экономики может помочь в разработке политики, способствующей развитию России и, возможно, даже позволит предсказать будущее. Как мы видим, многие из прогнозов наших авторов звучат не слишком оптимистично. Время покажет, правы ли они. В конце концов, если бы этот сборник был составлен в конце 1990-х гг., то перспективы России выглядели бы гораздо мрачнее, чем реальность 2000-х гг. Мы можем лишь надеяться, что будущее вновь окажется светлее того, что представляется некоторым исследователям. Возможно, предложенный нами анализ поможет ответственным политикам принять решения, приближающие это светлое будущее.

Часть I
Взгляд в прошлое

ГЛАВА 2

ВЛАДИМИР МАУ
И ТАТЬЯНА ДРОБЫШЕВСКАЯ

Модернизация и российская экономика: три столетия догоняющего развития

С КОНЦА XVII — начала XVIII вв. преодоление отставания — сокращение отрыва России от более развитых стран Европы и остального мира — является важнейшей целью ее экономического развития и ключевой задачей российского государства. В этой главе рассматриваются основные пути российской «догоняющей модернизации» с начала XVIII и до конца XX столетия. В первой части главы представлен краткий обзор этапов экономического развития России и их основных характеристик. Затем мы более подробно рассматриваем причины и инструменты государственной экономической политики в следующие периоды: рыночная индустриализация (вторая половина XIX — начало XX в.), Первая мировая и Гражданская войны (1914–1921 гг.), индустриализация (1929–1953 гг.), устойчивое экономическое развитие при снижении эффективности (1953–1972 гг.), застой (1972–1984 гг.) и перестройка (кризис административно-командной системы) (1985–1990 гг.). Эти этапы рассматриваются как последовательные шаги в одном и том же направлении. В заключение мы обращаемся к особенностям российского экономического развития. Начиная с XIX в. и до наших дней российская «догоняющая модернизация» характеризуется неравномерным развитием отдельных секторов экономики, неустойчивостью модернизационных достижений, постоянством разрыва в развитии, сохраняющимся независимо от политического строя и характера правительства. В отличие от авторов классической литературы по догоняющему развитию (Милль 1980; Gershenkron 1962; Kuznets 1968) мы уделяем особое внимание не величине отрыва

ва в развитии или преимуществам и недостаткам отставания, но последовательности политики государства. Мы делаем особый акцент на координации экономической реформы с одной стороны и культурного развития и политических реформ — с другой.

Этапы развития экономики России

Экономика России XVIII и большей части XIX в. представляла собой традиционную аграрную систему с доминированием сельского хозяйства и в структуре национального продукта, и в занятости населения. Промышленность занимала незначительную долю в выпуске и занятости, в промышленности выделялись государственные (казенные) предприятия. Вплоть до 1861 г. в основе трудовых отношений лежало крепостное право, причем крепостными были не только крестьяне, но и часть рабочих заводов — особенно в горнозаводской промышленности.

1861 год открывает эпоху «великих реформ», создавших базу для развития в России современного капитализма и ускоренного проведения индустриализации. Экономический рост ускоряется, растет промышленность и Россия приближается по уровню своего развития к ведущим промышленным странам мира, хотя и значительно отстает от них по всем среднедушевым показателям (Gregory 1982; Nove 1992), что демонстрируют данные, представленные в табл. 2.1 и табл. 2.2.

1914–1921 годы представляют собой отдельный период мировой и гражданской войн. Страна постепенно вошла в системный кризис, включая падение производства, финансовую дестабилизацию и крушение политического режима. Экономика этого периода явно тяготела к централизованному перераспределению скудных ресурсов и фактическому отказу от рыночных механизмов в пользу государственного регулирования. Этот процесс начался еще в условиях мировой войны и был продолжен в форме экономики «военного коммунизма». Результатом этого периода стало катастрофическое падение экономики, достигшей в своей низшей точке 20% от уровня 1913 г. (Госкомстат СССР).

ТАБЛИЦА 2.1
Доля городского населения в некоторых странах и регионах
мира в 1890 году

Страны и регионы	Доля городского населения, в %
США	35
Западная Европа	35
Россия	14,7*

*1897 г.

Источники: McNeill (2000), 283; Госкомстат РФ.

ТАБЛИЦА 2.2
Показатели ВВП на душу населения в России и США
в 1860 году и в 1913 году

	ВВП на душу населения в 1860 г.	ВВП на душу населения в 1913 г.
США	860	2500
Россия	350	600

Источник: Sokoloff (1993), 787–790.

1921–1928 годы — период быстрого восстановления экономики на основе модели рыночного социализма, получившего название новой экономической политики (НЭП). Это было время экономической либерализации, широкого развития частнопредпринимательской деятельности (в сельском хозяйстве, промышленности, финансовом секторе) при сохранении в руках государства командных высот — предприятий крупной промышленности. Одновременно в этот период разрабатывались подходы к макроэкономическому планированию (методология, практика) и формировались институты будущего тотального планового хозяйствования.

1929–1953 годы — слом НЭПа и начало ускоренной индустриализации на основе жесткой централизации

всей хозяйственной жизни и перекачки денег из сельского хозяйства в тяжелую промышленность. Быстрое сворачивание частной экономики во всех секторах, включая насильственную и приведшую к многочисленным жертвам коллективизацию крестьянских хозяйств. Ускоренная милитаризация экономики и участие во Второй мировой войне, победа в которой обусловила возникновение советских экономик в странах Центральной и Восточной Европы. Утверждение ортодоксальной коммунистической (сталинской) экономической модели.

1953–1972 годы — устойчивое развитие советской экономики при снижающейся эффективности, проявление ее недостатков и ограничений. Попытки отхода от ортодоксальной сталинской модели путем внедрения элементов рыночных («хозрасчетных») механизмов, стимулирующих экономический рост и позитивные качественные сдвиги. Попытки проведения экономических реформ (прежде всего в 1957 и 1965 г.), которые не получали устойчивой и последовательной реализации и быстро сворачивались.

1973–1984 годы — период застоя. Резкий и неожиданный скачок цен на нефтегазовые ресурсы дал советской экономике устойчивый источник финансирования. Отказ от реформ и совершенствования экономического механизма. Устойчивые (хотя и невысокие) темпы экономического роста, контрастировавшие с длительным экономическим кризисом многих западных стран, сопровождавшегося стагфляцией, при наличии военно-стратегического паритета с США создавали иллюзию долгосрочной стабильности.

1985–1991 годы — кризис и крах советской системы. Падение нефтяных цен и начало финансового кризиса подтолкнули экономические и политические реформы. Кризис был особенно заметен на фоне экономических успехов Запада, а затем и ряда новых индустриальных стран (прежде всего Юго-Восточной Азии) и Китая, что еще более подталкивало к глубокому реформированию существовавшей системы. К концу 1980-х гг. стало ясно, что реформы запоздали, и в СССР произошел революционный слом советской экономической и политической модели.

Рыночная индустриализация

Если экономическое и политическое развитие в XVIII в. позволило России находиться в ряду ведущих европейских стран, то первая половина XIX столетия стала периодом неуклонного экономического отставания. Наиболее явными показателями этого отставания для того времени являются развитие металлургии и железнодорожного транспорта. Если в начале XIX в. по объему выпуска металлургической продукции Россия находилась практически на одном уровне с Великобританией, то к середине столетия она оказалась далеко позади. В России функционировала всего лишь одна железнодорожная линия между Москвой и Петербургом. Поражение России в Крымской войне (1853–1856) остро поставило вопрос о необходимости ускоренного экономического развития, и прежде всего развития промышленности (индустриализации). А это требовало проведения глубоких экономических и политических реформ, которые заняли примерно полстолетия (1861–1911).

За ликвидацией крепостного права последовали разнообразные преобразования модернизационного характера. Это были судебная реформа, земская реформа (реформа местного самоуправления), военная, университетская, цензурная реформы. Все они по сути своей предполагали либерализацию общественно-политической жизни, привлечение общественности к делам управления (хотя и на локальном уровне), фактическое усиление общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Параллельно власть попыталась подойти и к осуществлению экономических преобразований, способствующих развитию капиталистических (рыночных) отношений — прежде всего бюджетно-финансовой, денежной и налоговой реформ. Уже в начале 1860-х гг. министр финансов Михаил Христофорович Рейтерн сформулировал основные элементы своей программы модернизации. Она включала: 1) обеспечение бюджетной сбалансированности при сокращении бюджетных

расходов; 2) урегулирование процедуры формирования бюджета (включая запрет министрам обращаться к императору минуя министра финансов); 3) устранение не разменных на металл бумажных денег как важнейшего фактора стимулирования накопления капитала и инвестиций; 4) улучшение торгового баланса путем сокращения импорта и наращивания экспорта; 5) развитие транспортной инфраструктуры (особенно строительство железных дорог) как важного фактора стимулирования экспорта; 6) привлечение иностранного капитала, в первую очередь в железнодорожное строительство. Нетрудно заметить, что эта программа действий отражала реальные потребности модернизации, и потому именно ее реализация составляла повестку дня всех министров финансов вплоть до Первой мировой войны.

В 1860 г. был образован Государственный банк, который совмещал функции центрального и главного коммерческого банков. В 1862 г. было принято решение о ежегодной публикации государственного бюджета — росписи государственных доходов и расходов. Важным шагом стало введение государственного контроля, который получил право внезапных ревизий кассовых и фактических расходов бюджетных средств, а также эффективности этих расходов. Ведомства потеряли право на собственные источники доходов и на испрашивание у императора непосредственно (минуя министерство финансов) сметы на дополнительные («чрезвычайные») расходы.

В сфере внешней торговли Россия вместе с ведущими странами мира перешла в 1880-х гг. к политике покровительственного тарифа (протекционизма), что рассматривалось важным условием стимулирования промышленного производства внутри страны.

В 1906 г. были приняты принципиальные решения об отмене общины, которая являлась главным тормозом развития рыночных отношений в деревне, а с учетом удельного веса сельского хозяйства — главным тормозом в экономическом развитии страны. Длительное сохранение общины после отмены крепостного права объясняется не столько национальными традициями или стремлением властей ограничить процессы соци-

ального расслоения, сколько фискальными соображениями — бюджету нужны были деньги, а налогообложение общины основывалось на «круговой поруке», то есть ответственности всей общины за исполнение налоговых обязательств каждого ее члена.

Наконец, с 1906 г. в стране был сформирован прообраз двухпалатного парламента — Государственная дума (избираемая по куриям) и Государственный совет (назначался императором).

Экономические и политические реформы второй половины XIX — начала XX в. создали необходимые предпосылки для ускорения экономического роста и индустриализации. Началось быстрое развитие тяжелой и легкой промышленности. Движущей силой промышленного развития стало железнодорожное строительство, так как оно порождало спрос на продукцию многих других отраслей национальной экономики. Если в 1860–1910 гг. мировое промышленное производство ежегодно увеличивалось на 6% (в Великобритании на 2,5%, в Германии — на 6%), то российская промышленность росла огромными темпами — 10,5% в год.

В 1888–1913 гг. годовые темпы прироста в промышленности в России составили 5% (выше, чем в США или Германии). Особенно быстро развивались металлургия, железнодорожный транспорт и нефтяная промышленность (к 1900 г. Россия вышла на первое место в мире по добыче нефти, оставив немного позади себя США). Однако гораздо более медленные темпы роста сельского хозяйства, как основной составляющей объема производства и занятости, обусловили снижение общих экономических результатов до гораздо более скромного уровня, особенно в расчете на душу населения (Полянский 1958).

Мелкие и средние предприятия доминировали в обеспечении промышленной занятости (67% рабочей силы в промышленности), но отнюдь не в выпуске продукции (только 33%). Таким образом, в российской промышленности доминировали крупные предприятия и страна была одним из пионеров по концентрации капитала (Nove 1992).

Российская экономика в период Первой мировой и Гражданской войн (1914–1921)

Специфические формы новых государственных структур, создававшихся на рубеже XX в., были обусловлены особенностями развития производительных сил в России. Высокие темпы концентрации производства и формирование мощных монополий оказывали очень сильное, если не решающее воздействие на направление и скорость развития экономики, промышленную инфраструктуру и общественные отношения. Для того чтобы лучше понять характер и логику будущих экспериментов по «плановой организации советской экономики», мы обязаны уделить должное внимание изменениям, предшествовавшим социалистической реконструкции.

В самом начале XX в. отличительными чертами России и других развитых стран были высокие темпы концентрации производства и капитала, образование очень крупных промышленных предприятий и монополий. Для того чтобы преодолеть непредсказуемость и алогичность рынков и справиться с возрастающей ролью регулирования в руководстве хозяйственной жизнью, эти новые экономические участники начали координировать свои действия на общенациональном уровне. В металлургической промышленности, на железнодорожном транспорте и в угольной промышленности были созданы такие всероссийские синдикаты, как «Продамет», «Продвагон» и «Продуголь». Союз компаний, производивших ликеро-водочные изделия, выпускал около 80% всей продукции, поставлявшейся на рынок. В числе других примеров могут быть названы «Объединение мануфактуристов хлопчатобумажных тканей» и «Русское общество спичечной торговли» (входившие в него компании выпускали 95% общего объема продукции). Эти промышленные монополии тесно сотрудничали с такими мощными банками, как «Русско-Азиатский», «Международный коммерческий» и «Азово-Донской». По отраслевому или территориальному принципу создавались и функционировали различные предста-

вительные организации российских предпринимателей — союзы и общества, комитеты и съезды (Погребинский 1959).

Развитие российской экономики в значительной степени соответствовало европейской модели; при этом оно характеризовалось рядом особенностей. По сравнению с европейскими странами, находившимися на примерно схожем уровне экономического развития, важнейшей из них было более сильное влияние государства, которое выражалось, в частности, в более высокой доле национального продукта, перераспределявшегося через государственный бюджет (Maddison 1995).

Основными препятствиями на пути индустриализации России были слабость частных предприятий, отсутствие значительных источников капитала и эффективной системы, которая обеспечивала бы относительно свободное перемещение капитала между отраслями экономики (при посредничестве банков и фондовых бирж). Россия испытывала огромную потребность в капитале: рост национальной экономики требовал незамедлительного расширения железнодорожной сети, а значит и развития тяжелой промышленности. Это обстоятельство и обусловило исключительно важную роль государства в процессе индустриализации.

Вступление России в Первую мировую войну привело к тому, что все ее экономические институты вынуждены были координировать свою деятельность. Централизованное регулирование экономики осуществлялось во всех основных воюющих государствах.

С самых первых дней войны российское правительство активно осуществляло меры, направленные на координацию и плановое регулирование производства. Строительство системы централизованного руководства хозяйственной жизнью продолжалось на протяжении всего периода военных действий. В марте 1917 г. эту эстафету подхватило Временное правительство, а в ноябре того же года — большевики (Gatrell 1994; May 2013).

Во время войны основные задачи государства с точки зрения руководства хозяйственной жизнью состояли в обеспечении снабжения промышленности материальными ресурсами, а населения — продовольствием. Важнейшим приоритетом оставалось снабжение ар-

мии, прежде всего хлебом, вооружениями, топливом и транспортом. Инструментарий руководства хозяйственной жизнью составляли государственные закупки, твердые и предельные цены, ограничения на свободную торговлю (такие как введение государственных монополий на реквизицию товаров, лицензирование контроля над товарообменом между регионами и контроль над движением грузов по железным дорогам). Исповедуемый в то время подход носил административно-принудительный характер, что полностью соответствовало экономическим допущениям того времени, сложной ситуации военного времени и российским политическим традициям.

Острая нехватка сырья, топлива, транспорта и квалифицированной рабочей силы, сопровождавшаяся широко распространившимися спекуляцией и произволом, создали условия для государственного вмешательства в организацию сырьевого снабжения промышленности и привели к введению рационирования и особых ограничений в отношении грузоперевозок. Таким образом, когда к централизованному руководству хозяйственной жизнью обратилось правительство советской России, оно воспользовалось уже хорошо знакомыми формами государственного регулирования. У государства выработался своего рода рефлекс — в случае ухудшения экономических условий центральное правительство первым делом усиливает административный контроль и расширяет вмешательство в руководство хозяйственной жизнью. В XX в. государство склонно было в качестве первоочередной меры использовать установление контроля над поставками и распределением — самый простой и грубый, но в то же самое время наиболее эффективный способ влияния на экономическое поведение.

В попытке противодействовать инфляции власти начали вводить административные ограничения на повышение цен, что привело к скрытому их росту и исчезновению стимулов к производству. Следствием этого стало дальнейшее обострение нехватки товаров, вызвавшее применение добавочных насильственных мер (и деспотизм) со стороны государства. Экономика России становилась все более неуправляемой, и общественный переворот стал практически неизбежным.

Февральская революция 1917 г. привела к дальнейшему усилению этих социально-экономических и политических процессов.

Государственное вмешательство в экономику расширялось и углублялось. Экономисты и многие предприниматели были согласны с тем, что государству должны были предоставляться более широкие полномочия. Они признавали необходимость распределения довольно значительной доли прибылей в соответствии с перспективным всесторонним государственным планом, основная задача которого заключалась в предотвращении краха экономики и создании надежных оснований для будущего роста. В числе сторонников плана были и марксисты, поскольку это соответствовало их представлениям о направлении развития производительных сил. Кроме того, они полагали, что внедрение планирования будет способствовать достижению основной цели производства — удовлетворению потребностей народа — и избавлению от стремления к получению капиталистической прибыли (Мау 1993).

Новой фазой социальной и экономической истории России, начавшейся поздней осенью 1917 г., стал приход к власти большевистской партии. В качестве основного приоритета коммунистическое правительство избрало создание плановой системы руководства хозяйственной жизнью. Во-первых, экономическое планирование было ключевым понятием программ социал-демократических партий вообще и партии большевиков в частности. Во-вторых, задача удержания в своих руках политической власти в условиях Первой мировой войны и стремительно надвигавшийся экономический коллапс требовали от большевиков решительных чрезвычайных действий, которые позволили бы добиться улучшения состояния экономики.

Период 1918–1920 гг. стал временем осуществления в России широкомасштабного эксперимента — создания централизованно управлявшейся, безденежной экономики, получившей известность как военный коммунизм¹. Было создано множество различных орга-

1. Военный коммунизм представлял собой систему чрезвычайных мер, принятых советским государством в условиях экономического кризиса.

нов управления, которым было вменено в обязанность осуществление закупок промышленных товаров, зерна и импорт, а также распределение материальных ресурсов, транспортных средств, продовольствия и труда.

Отличительными признаками этой системы были полное огосударствление экономики (т.е. запрещение частного предпринимательства), строго централизованная система управления, практически полное отсутствие горизонтальных связей между предприятиями и их отраслевых ассоциаций, а также широкое распространение органов планирования, ставших основой бюрократического управления. В реальной жизни эта система оказалась в высшей степени неэффективной.

Российская экономика в условиях НЭПа (1921–1928)

Новая экономическая политика (НЭП) была названа так потому, что означала отказ от централизованной административной политики военного коммунизма. НЭП был направлен на создание смешанной экономики в условиях господства в сельском хозяйстве частной собственности. Были узаконены частные торговля, банковское обслуживание, а также деятельность малых и средних частных промышленных предприятий. Крупные частные предприятия оставались под запретом.

В рассматриваемый период экономика и экономическая политика России характеризовались следующими ключевыми чертами:

са, гражданской войны и иностранной военной интервенции. Политика военного коммунизма была направлена на преодоление экономического кризиса; при этом подразумевалось немедленное введение коммунистических принципов. Важнейшими ее характеристиками были политика национализации крупной и средней промышленности, а также значительной части мелких предприятий; полный контроль над поставками продовольствия; реквизиция урожая зерновых культур; контроль над товарообменом между городом и деревней; замена частной торговли государственным распределением товаров (рационирование) в зависимости от классовой принадлежности получателей; натуральный товарообмен; обязательная трудовая повинность; уравнительная заработная плата; и регулирование общественной жизни в соответствии с директивами военного образца. См.: Bukharin (1967), 178; Richman (1981); Werth (1995); Carr (1950–1978), vols. 4, 5.

- Реквизиции зерна были заменены фиксированным натуральным налогом на зерно. Село получило стимул к увеличению сборов, так как полученный излишек не подлежал конфискации, а оставался в крестьянских хозяйствах.
- Значительная доля промышленных предприятий, финансовых организаций и предприятий сферы услуг были приватизированы. Разрешалось создание частных банков.
- Крупные предприятия (тресты) оставались в государственной собственности, но в 1923 г. они получили полную финансово-хозяйственную самостоятельность (были переведены на хозрасчет), а государство сняло с себя ответственность за долги предприятий.
- Был установлен жесткий контроль над финансовой сферой, что означало принятие сбалансированного бюджета и отказ от денежной эмиссии как инструмента финансирования расходов государства.
- В ходе реформирования денежной системы была проведена деноминация обесценивавшихся советских рублей, выведены из обращения различные ценные бумаги и купоны, выполнявшие функции денег в годы Гражданской войны и введена новая, основывавшаяся на золоте денежная единица — червонец. В стране была введена система индикативного планирования, предусматривавшая ежегодное установление «контрольных цифр развития народного хозяйства». Обязанности по определению этих показателей были возложены на созданную в 1921 г. Государственную комиссию по планированию (Госплан).

НЭП стал первой предпринятой в общенациональном масштабе попыткой создания системы рыночного социализма и первым удачным социалистическим экспериментом, направленным на переход к экономическому росту. На протяжении всего XX века его результаты оставались примером для развивающихся стран, сталкивавшихся с необходимостью ускорения модернизации экономики. Впоследствии, когда перед советскими экономистами и политиками вставали задачи поиска методов дальнейшей модернизации экономики, они обя-

зательно ссылались на опыт НЭПа и теоретические дискуссии 1920-х годов².

Экономика России в период индустриализации (1929–1953)

В экономическом отношении НЭП обернулся успехом, обеспечив восстановление экономики страны до довоенного уровня. Тем не менее коммунистическое руководство не устраивали ни политические последствия этого курса, ни (особенно) политические ожидания. В начале НЭПа руководители советского государства были уверены в том, что национализированные промышленные, сельскохозяйственные и торговые предприятия будут более эффективными, чем их частные конкуренты. Но это предположение оказалось ошибочным. Более высокие результаты частного сектора были восприняты как опасный знак для политической системы в целом и для монополии коммунистической партии на власть в частности. Широкое распространение среди зарубежных критиков получил тезис о термидорианском перевороте, и руководители советской страны не оспаривали эти доводы.

Более того, коммунистические вожди нуждались в быстрых экономических и социальных преобразованиях, так как предвидели начало военных конфликтов в самом ближайшем будущем. К тому же они не отвергали возможности военных действий в поддержку «мировой пролетарской революции». Поэтому коммунистическое руководство настаивало на необходимости ускоренной промышленной экспансии с гораздо более высокими темпами, чем те, которые мог обеспечить НЭП. Оно было уверено, что коммунистическая экономика способна решить эту проблему. Таким образом, сверху прозвучала команда о начале форсированной индустриализации.

Советская индустриализация в значительной степени основывалась на замещении импорта. Следует отметить,

2. Некоторые современные авторы придерживаются мнения о том, что экономические результаты НЭПа необоснованно преувеличиваются. См., например: Markevich and Harrison (2011).

что в СССР в качестве критерия ее успеха рассматривался уровень производства полного спектра промышленных товаров, необходимых для длительного существования страны в условиях враждебного окружения.

С учетом модификаций, привнесенных в модель импортозамещающей индустриализации советским социализмом, можно выделить следующие характерные черты новой социалистической модели экономического роста:

- Господство государственной собственности, ликвидация легитимной частной собственности, независимой от власти.
- Доминирующая роль государства в мобилизации национальных сбережений, их распределении и использовании.
- Формирование охватывающей всю экономику страны управленческой иерархии подчиняющихся друг другу начальников, обеспечивающей координацию хозяйственной деятельности прямыми распорядительными актами. Система рынков теряет свою роль основы микроэкономического регулирования, устраняется на периферию хозяйственной жизни.
- Эгалитаризм, снижение характерной для молодого капитализма экстремальной высокой дифференциации доходов.
- Догоняющая импортозамещающая индустриализация на базе перераспределения ресурсов из аграрной сферы в промышленную как основа структурной политики.
- Жесткий политический контроль, исключая любые несанкционированные формы массовой активности.
- Мессианская идеология, обещающая воздаяние на земле завтра за воздержание и самоотверженный труд сегодня.

Этот набор институциональных инноваций позволял на время снять ряд ограничений, накладываемых на экономический рост рыночными механизмами³.

3. Исчерпывающий анализ институтов социалистической экономики см. в главе 3 этого тома, а также в работах Б. Бруцкуса (Бруцкус 1922), Я. Корнаи (Kornai 1992), Е. Гайдара (Гайдар 1990, 1997) и П. Грегори и Г. Зотеева (Грегори и Зотеев 1991).

Прежде всего, масштабы национального накопления перестают зависеть от трудноуправляемых параметров — частных сбережений и инвестиций. Высокий уровень налогообложения не подавляет хозяйственной активности — она не зависит от автономных решений частных предприятий. Каналы бегства капитала надежно перекрыты всеобъемлющим финансовым контролем. Тоталитарный политический контроль снимает ограничения на объем финансовых ресурсов, мобилизуемых государством на цели накопления. Формирующаяся предельно высокая, долгосрочно-устойчивая норма национальных сбережений позволяет обеспечить индустриальный рывок, резко повысить темпы экономического роста.

Советская коллективизация, то есть фактическое огосударствление сельского хозяйства и насильственное изъятие значительной части сельскохозяйственного дохода, позволили снизить оплату труда в традиционном (сельскохозяйственном) секторе и за этот счет образовать дополнительные финансовые ресурсы для формирования индустриального сектора экономики. Кроме того, снижение уровня жизни крестьян позволило получить мощный приток трудовых ресурсов в город.

Тем самым удавалось обеспечить не только высокие темпы роста промышленности (прежде всего тяжелой), но также долю накопления в ВВП существенно более высокую, чем это было бы возможно в рамках рыночной индустриализации (Jasny 1961). Главным инструментом снижения уровня жизни в сельском хозяйстве и мобилизации ресурсов на нужды индустриализации явилось государственное принуждение вплоть до террора.

Отключение рыночных механизмов и в том числе связанных с ними механизмов точной настройки, стимулов к эффективному использованию ресурсов, механизмов отбора эффективных инноваций, обуславливает хронически высокую ресурсоемкость ВВП. Закрытый характер экономики, как и в странах капиталистической импортозамещающей индустриализации, предопределял более низкую долю экспорта, и особенно долю экспорта обрабатывающих отраслей в ВВП (Gaidar 2003, 21–23).

Устойчивое экономическое развитие, снижение эффективности и попытки реформ (1953–1972)

Главной проблемой советской системы регулирования был плановый фетишизм. План наделялся некой высшей силой, способной урегулировать все и вся. Казалось, что все проблемы социально-экономического развития страны могут решаться включением соответствующего показателя в план. Это очень точно описал в свое время первый председатель Госплана Г. М. Кржижановский: «Присматриваясь к программам, вы видите, что при составлении их безмолвно предполагается, что государственная власть обладает какой-то чудодейственной силой для удовлетворения потребностей в любых пропорциях. <...> Все это в последнем счете придавало производственным программам характер *безответственных проектов*, составленных, быть может, и с добрыми намерениями, но с хозяйственной точки зрения висящих в воздухе» (Кржижановский 1934, 103). Очевидно, что в этих условиях эффективность экономической деятельности отраслей экономики, предприятий или трудящихся могла быть измерена только как степень выполнения или перевыполнения целевых показателей плана.

Оценка за план дестимулировала всех субъектов хозяйствования. Действительно, если выполнение плана является главным критерием для получения денег и наград, то все оказываются заинтересованными в занижении своих возможностей, получении низких плановых заданий и завышении потребностей в ресурсном обеспечении выполнения плана. Эффективность производства, интересы потребителей становятся гораздо менее значимыми по сравнению с выполнением планового задания. Вся система начинает работать на показатель.

Столкнувшись с таким феноменом, советские экономисты уже в 1950-х гг. начали бурные дискуссии относительно «правильных» показателей, которые более точно отражали бы вклад предприятий, отраслей и отдельных работников и тем самым обеспечили бы качественное повышение эффективности плановой систе-

мы. Предлагались различные показатели, проводились разного рода эксперименты (Мау 1990). И лишь позднее в работах ряда экономистов было сформулировано принципиально другое решение проблемы — дело не в подборе показателей, а в необходимости отказа от оценки за план (Либерман 1956, 1962; Немчинов 1962, 1963). Это был принципиальный поворот в дискуссии, однако отказаться от оценки за план советская система оказалась не способной в принципе — критерием должна была стать прибыль (или рентабельность). Но последнее требовало уже перехода к рыночному ценообразованию, что было абсолютно невозможно при сохранении советской системы.

Годы застоя (1973–1984)

Советская система была порождением индустриальной эпохи. Эта система характеризуется доминированием крупных промышленных форм, проникающих во все сферы общественной и личной жизни; преобладанием технологий массового производства, обеспечивающих свою эффективность за счет стандартизации и эффекта масштаба, усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни. Экономическая политика этой системы предполагает усиление роли прямого государственного вмешательства в хозяйственные процессы, расширение роли (и доли) госсобственности, ослаблением вплоть до ликвидации конкурентных начал в экономике вообще и тенденцией к ограничению (преодолению) внешней конкуренции в частности. В промышленную эру правительства различных стран мира овладели различными инструментами развития производства, повышения производительности труда и решения ряда социальных проблем, вроде урбанизации и удовлетворения базовых потребностей населения. В СССР государству удалось успешно справиться с этими аспектами индустриализации к середине 1960-х гг.

Однако жесткость политической и экономической системы не позволила своевременно начать процесс адаптации к новым вызовам. Советская экономика была край-

не невосприимчива к нововведениям. Последнее не было тайной: в официальных документах КПСС регулярно подчеркивалась необходимость стимулирования внедрения в производство достижений научно-технического прогресса. Но все это оставалось заклинаниями, поскольку реальные стимулы ориентировали предприятия и работников всех уровней на выполнение и перевыполнение плановых заданий, чему обновление производства и научно-технические нововведения могли лишь помешать.

В результате в то время, когда в развитых рыночных демократиях через кризис происходила адаптация к новым вызовам, разрабатывались и внедрялись новые технологии, формировались новые экономические и политические институты, СССР демонстрировал устойчивые, хотя и невысокие, темпы роста и одновременно шел к тяжелому системному кризису. В СССР продолжали доминировать традиционные отрасли экономики, в то время как передовые с научной и технологической точек зрения области (например, компьютеризация и коммуникационные технологии) развивались черепашьями темпами. Господствующие позиции в экономике занимала оборонная промышленность не только потому, что того требовало положение сверхдержавы, но и в силу того, что она полностью соответствовала механизмам централизованного хозяйственного руководства (см. главу 19 в этом томе). Начиная с 1960-х гг. темпы роста советской экономики устойчиво снижались (см. табл. 2.3 и табл. 2.4).

В 1980-е гг. СССР все больше отдалялся от стран с развитыми рыночными экономиками и по объему производства, и по эффективности (см. табл. 2.5 и табл. 2.6). Это отставание носило технологический, структурный и институциональный характер (Gregory and Stuart 1986; Hanson 1992; Gaidar 2003).

Кризис системы (1985–1990)

Следует выделить два основных фактора, определивших характер трансформационных процессов в СССР и посткоммунистической России в период 1985–1999 гг. Во-первых, СССР столкнулся с кризисом индустриального

ТАБЛИЦА 2.3
Экономический рост в России и СССР в 1913–1989 гг.

Годы	Средние годовые темпы роста (%)	
	Национальный доход (официальные данные)	Национальный доход (альтернативные данные)
1913–1921	–10,7	–10,7
1922–1940	15,3	8,5
1941–1950	4,7	–0,6
1951–1960	10,3	9,3
1961–1970	7,0	4,2
1971–1980	4,9	2,1
1981–1985	3,6	0,6
1986–1989	2,7	—

Источники: *Report of the Commission for Study of the Soviet Economy set up by the G7 in Dublin* (1990), цит. по: Ясин (2002), 61. Альтернативные данные см. в: Попов и Шмелев (1989).

ТАБЛИЦА 2.4
Соотношение фактических и плановых темпов прироста
основных экономических показателей (%)

Показатель	1966–1970	1971–1975	1976–1980	1981–1985
Объем промышленного производства	103	91	67	77
Объем продукции сельского хозяйства	84	68	56	42
Производительность труда в промышленности	93	87	55	74
Производительность труда в сельском хозяйстве	87	20	53	34
Реальные доходы	110	80	85	67
Оборот розничной торговли	120	86	84	70

Источник: Поцелуев (1997), 413.

ТАБЛИЦА 2.5
Показатели продуктивности сельского хозяйства в СССР,
России, Западной Европе, США и Канаде

	Западная Европа	США	Канада	СССР	РСФСР
УРОЖАЙНОСТЬ ЗЕРНОВЫХ, в ц/га					
1970	27,9	31,6	21,1	15,7	13,7*
1989	45,8	44,8	21,2	18,9	16,1
1989 по сравнению с 1970	1,64	1,42	1,00	1,20	1,18
НАДОИ МОЛОКА НА ОДНУ КОРОВУ в кг за год					
1970	3269	4423	3256	2110	2328**
1989	4059	6533	5806	2555	2773**
1989 по сравнению с 1970	1,24	1,48	1,78	1,21	1,19

* В среднем за 1971–1975 гг.

** За исключением лесного хозяйства.

Источники: *Народное хозяйство СССР в 1985 г.* (Москва: Финансы и статистика, 1986); *Народное хозяйство СССР в 1990 г.* (Москва: Финансы и статистика, 1991); *World Agriculture. Trends and Indicators, 1970–1989* (Washington, DC: USDA, 1990), приведено по: Гайдар (2006), 211.

ТАБЛИЦА 2.6
Агрегированные показатели объема производства
и производительности труда в США и СССР в 1987 г.

	США	СССР	СССР/США (США = 100)
ВВП (млн долл. 1990 г.)	5 093 396	1 965 457	38,6
Численность населения (тыс. человек)	243 942	283 100	116,1
ВВП в расчете на душу населения (долл.)	20 880	6 493	33,3
Численность занятых (тыс. человек)	114 697	138 121	120,4
ВВП в расчете на одного занятого (долл.)	44 407	14 230	32,1
Количество рабочих часов в рас- чете на одного занятого в год	1608	1700	105,7
ВВП в расчете на час рабочего времени (долл.)	27,62	8,37	30,3

Источники: Для ВВП (скорректированного по ППС) и численности населения — Maddison (1995); занятость в США — ОЕСД (1994); занятость в СССР — *Народное хозяйство, Госкомстат* (1990), 100 и 449.

общества, что поставило в повестку дня необходимость системных изменений. Во-вторых, трансформация приняла форму полномасштабной революции, сопоставимой по своему характеру и глубине с великими революциями прошлого. Если первый фактор предопределяет направленность и характер трансформации, то второй — ее форму. Оба этих фактора являются принципиально важными для понимания существа советско-российской трансформации.

В результате длительной политической борьбы и экономических дискуссий в России была сформулирована модель индустриализации, в которой абсолютно доминировали тенденции централизма и этатизма. Идеология и практика индустриального рывка, монополия на которую в силу ряда исторических причин получили большевики, позволяла им оставаться у власти на протяжении нескольких десятилетий. Эта власть была основана на насилии и терроре, она отрицала любые формы демократии и либерализма. Однако общество было готово если не принимать, то терпеть такую ситуацию — до тех пор пока деятельность большевиков отождествлялась с миссией модернизации и индустриализации.

Трудно сказать, насколько идеологическая нацеленность на индустриализацию обеспечивала существование советской модели. Но очевидным является то, что развал советской системы произошел именно тогда, когда задачи индустриальной фазы были исчерпаны и на повестке дня стояло формирование основ постиндустриального общества. С решением этой задачи советская система справиться оказалась неспособна, что и предопределило ее крах.

Неспособность СССР к эволюционной трансформации, приведшей к системному кризису и полному развалу страны, стала результатом трех важнейших особенностей советского строя.

Во-первых, институциональная жесткость системы, ее нацеленность на выполнение централизованно устанавливаемых показателей, прежде всего количественных. На этапе индустриализации, эта особенность позволила осуществить быстрые преобразования в мобилизационном режиме, способствуя превращению СССР в индустриальную сверхдержаву. Теперь эта же систе-

ма не позволяла вовремя реагировать на вызовы новой эпохи. Обновление, подстройка под новые вызовы требовали децентрализации решений, а главное — отказа от фетишизации количественных ориентиров при оценке деятельности фирм. Такого советская система позволить себе не могла, так как иных критериев оценки хозяйственной деятельности у нее не было.

Во-вторых, отсутствие в ней механизмов обратной связи, которые способны вовремя дать сигналы о назревших переменах и стимулировать начало реформ. Тоталитарная власть, запрет на свободу слова, создавая комфортные условия высшей власти не позволял получать своевременную информацию о протекающих в стране и в мире процессах. Ни отставание СССР от западных стран, ни реалистичные пути экономической трансформации не могли быть темой обсуждения не только в обществе, но и во властной элите.

В-третьих, зависимость советской системы от дешевых ресурсов вообще и от нефтегазового комплекса в частности. Можно было позволить себе не заниматься всерьез никакими реформами, поскольку начало трансформационного кризиса на Западе совпало со скачком нефтяных цен и вводом в строй в СССР богатейших западносибирских месторождений. Мощный поток иностранной валюты («нефтедолларов») позволил более или менее стабильно прожить десятилетия, но результатом его стало резкое усиление зависимости советской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры. В результате попытка системного реформирования советской экономики, предпринятая в 1965 г. и получившая название косыгинской реформы (или реформы Либермана), была свернута.

Устойчивость системы, основанной на эксплуатации природных ресурсов и не имеющей современных механизмов «обратной связи», оказалась эфемерной. Она могла функционировать лишь постольку, поскольку сохранялась благоприятная окружающая политическая и экономическая среда. Первый же серьезный кризис — резкое падение цен на нефть в середине 1980-х гг. в сочетании с войной в Афганистане — привел ее к гибели. Приведенные в табл. 2.7 данные свидетельствуют об ухудшении бюджетных показателей СССР.

ТАБЛИЦА 2.7
Основные показатели бюджета СССР в 1985–1990 годов.
(в млрд руб.)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ВНП (<i>фактические цены</i>)	777	799	825	875	943	1010
Доходы госбюджета	372,6	371,6	378,4	378,9	401,9	471,8
% к ВНП	48,0	46,5	45,9	43,3	42,6	47,2
В том числе союзный бюджет	191,7	186,0	184,9	169,6	158,2	210,5
% к доходам консолидированного бюджета	51,4	50,0	48,7	44,8	39,4	44,6
Расходы	386,5	417,1	430,9	459,5	482,6	513,2
В том числе союзного бюджета	202,9	222,9	237,5	245,3	244,6	240,5
% к расходам консолидированного бюджета	52,5	53,4	55,1	53,4	50,7	46,9
Расходы на народное хозяйство и оборону	228,2	245,4	247,1	263,0	276,7	266,6
% к общему объему расходов	59,0	58,8	57,3	57,2	57,3	51,9
Дефицит госбюджета	13,9	45,5	52,5	80,6	80,7	41,4
% к ВНП	1,8	5,7	6,4	9,2	8,6	4,1
% к доходам союзного бюджета	7,3	24,5	28,4	47,5	51,0	19,7

Источник: Ясин (2002), 104–105.

Кризис, начавшийся в 1980-х гг., стал кризисом советской модели модернизации. Выяснилось, что эффективность этой модели ограничивается рамками догоняющей индустриализации. Теперь предстояло найти механизмы, обеспечивающие постиндустриальный рывок. А эти механизмы существенно отличаются от механизмов догоняющей индустриализации.

Решению задач, связанных с модернизацией, препятствовал и системный кризис — в экономике, политике и идеологии. Популистская экономическая политика последнего советского правительства, проводившаяся с середины 1980-х гг., привела к возникновению макроэкономического кризиса, выразившегося в крахе бюджетной и денежной систем, высоких темпах инфляции и спаде производства.

Во-вторых, рассматриваемый нами кризис привел к падению коммунистической экономической системы

и началу перехода к рыночной экономике. Это был уникальный эксперимент — никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударственной экономики к рыночной.

В-третьих, произошел крах государства — кризис типичный для всех полномасштабных социальных революций (Мау и Стародубровская 2004). Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей посткоммунистических реформ (гораздо более важной, чем задачи экономические). Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран.

Постиндустриальный характер кризиса предопределил и общую направленность реформаторских мероприятий в области экономики и политики. Уже с 1987 г. предпринимались шаги в направлении либерализации различных сторон общественной жизни. Если индустриальная эпоха вообще и, в частности, решение задач догоняющей индустриализации предполагали активизацию мобилизационных усилий, концентрацию ресурсов в секторах, обозначавшихся как «точки роста», то постиндустриальная эпоха требует активизации творческого, адаптационного потенциала людей и фирм, всемерного развития человеческого капитала. Это объясняет, почему все правительства СССР и России, безотносительно к их партийной ориентации, продолжали курс на либерализацию — более или менее последовательную.

В переплетении этих кризисов состоит важная особенность посткоммунистической России. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из историче-

ского опыта самой России⁴. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно их переплетение создавало те своеобразные процессы, которые обуславливали специфику российской трансформации. Политика перестройки, инициированная новым лидером партии и главой государства М.С. Горбачевым в 1985 г., отчасти была направлена на преодоление перечисленных выше кризисных явлений и улучшение экономического положения страны посредством укрепления коммунистической системы. Но ее непредвиденные последствия привели к углублению кризиса и содействовали распаду СССР.

Период перестройки может быть разделен на два этапа:

Этап I (1985–1988). Время нарастающего бюджетного кризиса и все большего отставания России от развитых стран. Поиск концепции реформ, способных реанимировать коммунистическую систему, не меняя базовых характеристик ее функционирования. Моральное оздоровление плюс структурный маневр. В логике революционного процесса популярное правительство, пользуясь своей популярностью, пытается реализовать старые наработки. В экономической сфере усиливается разбалансированность. В политической — поляризация интересов от мобилизационной модели до либерально-демократической.

Этап II (1989–1991). Углубление экономических реформ. Выход за традиционные рамки коммунистической системы при сохранении тезиса о приверженности «социалистическому выбору». Начало пересмотра коммунистической ортодоксии по отношению к собственности, начало конституционных реформ. Период политической либерализации (гласность); политика начинает доминировать над экономикой. Усиление групп интересов на фоне ослабления федеральной власти.

Перестройка объективно провозгласила решение дилеммы «эффективность — власть» в пользу эффективности и, таким образом, стала первым шагом в направлении реального демонтажа командно-административной

4. Задача перехода от монолитного государственного народного хозяйства к рыночной экономике стояла в повестке дня большинства социалистических стран.

системы и ориентации на внедрение рыночных механизмов саморазвития, конкурентного рынка.

Качественное отличие перестройки от предыдущих попыток модернизации системы состояло в том, что меры по экономическому реформированию страны были подкреплены глубокой политической реформой, включавшей распространение гласности (свободы слова), демократизацию политической системы, свободные выборы в парламенты всех уровней и отказ от однопартийной политической системы. Изменение политической системы призвано было стать гарантом необратимости экономических преобразований.

Результатом такой политики стала потеря управляемости экономикой (в том числе «война бюджетов», отразившая противостояние федерального центра и республик), быстрое нарастание дисбалансов и дальнейшее раскручивание экономического кризиса в отсутствие реальных механизмов влияния государства на экономику и вертикали власти в целом. 1991 год (провал путча под лозунгами возврата к жесткой вертикали власти, распад СССР) знаменует собой точку невозврата. Советская экономика рухнула вместе с крахом советского государства.

Выводы

Начало современного экономического роста, относимое обычно к XVII–XVIII вв., отчетливо выявило отсталость России от стран Западной Европы. Это предопределило ключевую проблему экономического развития страны и экономической политики ее правительств начиная с рубежа XVII–XVIII вв. — преодоление отставания, сокращение отрыва от наиболее развитых стран Европы и мира, что иначе можно определить как «догоняющая модернизация». Впервые эта задача была отчетливо сформулирована Петром Первым (1682–1725), который осуществил комплекс экономических и технологических преобразований на основе заимствования соответствующего западноевропейского опыта.

Наличие существенного отставания от наиболее развитых на тот момент государств изначально поставило

ТАБЛИЦА 2.8
Структура занятости в основных отраслях экономики России
в сравнении с зарубежными странами (в %)

Год	США	Франция	Германия	Голландия	Велико- британия	Япония	Россия
Сельское, лесное и рыбное хозяйство							
1820	70,0	—	—	—	37,6	—	—
1870	50,0	49,2	49,5	37,0	22,7	70,1	—
1913	27,5	41,1	34,6	26,5	11,7	60,1	70,0
1950	12,9	28,3	22,2	13,9	5,1	48,3	46,0
1992	2,8	5,1	3,1	3,9	2,2	6,4	17,0
Обрабатывающая и горная промышленность, строительство и обслуживание коммунального хозяйства							
1820	15,0	—	—	—	32,9	—	—
1870	24,4	27,8	28,7	29,0	42,3	—	—
1913	29,7	32,3	41,1	33,8	44,1	17,5	—
1950	33,6	34,9	43,0	40,2	44,9	22,6	29,0
1992	23,3	28,1	37,3	24,3	26,2	34,6	36
Сфера услуг							
1820	15,0	—	—	—	29,5	—	—
1870	25,6	23,0	21,8	34,0	35,0	—	—
1913	42,8	26,6	24,3	39,7	44,2	22,4	—
1950	53,5	36,8	34,8	45,9	50,0	29,1	25,0
1992	74,0	66,8	59,1	71,8	71,6	59	47,0

Источник: Maddison (1995), 39.

ТАБЛИЦА 2.9
Отставание России по уровню среднедушевого ВВП*
от Германии и Франции (в %)

Страны	Годы			
	1870	1913	1950	2001
Франция	≈60	63	46	50
Германия	≈60	63	55	48

* Среднедушевой ВВП: до 1913 г. по Российской империи в границах СССР, 1870 г. — 1023 долл., 1913 г. — 1488 долл.; для 1950 г. — СССР, 2834 доллара; для 2001 г. — по Российской Федерации, 3650 долл.

Источники: Данные о среднедушевом ВВП за 1870–1950 гг. см.: Maddison (1995). Данные о душевом ВВП за 2001 г. см.: *World Development Report 2003*. The World Bank. Данные приведены к международным долларам Geary–Khamis 1990.

Россию в положение страны *«догоняющей модернизации»*. Как было показано позднее, догоняющее развитие создает для страны сложности, но и дает ряд преимуществ. Преимущества отсталости состоят в возможности использования технологических и институциональных находок наиболее развитых стран для более быстрого решения модернизационных задач отсталой страной (Gerschenkron 1962).

Российское догоняющее развитие характеризуется одной важной особенностью. Как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних примерно 200 лет сохраняет стабильный отрыв от таких более развитых в экономическом отношении стран, как Франция и Германия (см. табл. 2.8 и табл. 2.9). Этот интервал составляет примерно 50 лет, и хотя он то несколько увеличивался, то сокращался, но в общем глубина отставания колеблется в указанных пределах. В XIX в. на эту особенность указал министр финансов России Н.Х. Бунге, а в XX в. этот феномен был подробно проанализирован Е.Т. Гайдаром (Гайдар 2005; Ананьич 2006).

Три ключевых элемента политики *«догоняющей модернизации»* четко сформулировал еще в середине XIX в. Дж.С. Милль, причем среди стран, которым эта политика была прямо рекомендована, называлась и Россия:

...во-первых, улучшение форм управления, более совершенная защита собственности, умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов... Во-вторых, желаемого результата можно достичь посредством повышения уровня умственного развития народа... В-третьих, средством достижения указанных целей является внедрение заимствованных из-за рубежа ремесел, позволяющих увеличить прибыли, которые можно извлечь из дополнительного капитала... а также привлечение иностранного капитала, что делает рост производства не зависящим более от бережливости или предусмотрительности самих жителей. Эти соображения в большей или меньшей степени относятся ко всем азиатским народам, а также неразвитым в промышленном отношении районам Европы, например России, Турции, Испании и Ирландии (Милль 1980, 322–323).

Можно выделить следующие особенности догоняющего экономического развития России в XIX–XX вв. — вплоть до настоящего времени.

Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По некоторым параметрам и на отдельных этапах истории сближение происходит гораздо более сильное (например, военный потенциал), а по другим — сохраняется гораздо более сильное отставание (производительность труда).

Во-вторых, неустойчивость модернизационных достижений. Никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах — после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем откат этот происходил не только из-за кризиса в самой России, то есть прямого ухудшения положения в данном секторе. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередного рывка.

В-третьих, интервал этот оказывается почти индифферентным к политическому строю и характеру правительств.

Причиной такой ситуации являлась некомплектность модернизационной политики, что непосредственно влияло на характер экономического развития страны. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизации, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. В первую очередь решались задачи модернизации в военной сфере и в отраслях, с ней сопряженных (будь то металлургия в XVIII в., железнодорожный транспорт в конце XIX — начале XX в. или космические исследования во второй половине XX в.). На втором месте стояла экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И, наконец, в значительной мере игнорировалась модернизация политических институтов, которые правящие элиты пытались консервировать на продолжительные периоды времени. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и в конце XX в.)

приводили к политическим реформам. Согласование экономического развития и развития политических институтов всегда проходило через кризис, принимавший иногда разрушительные революционные формы (в 1917–1921 и 1991–1993 гг.).

Библиография

- Ананьич, Б. И. (ред.). 2006. *Власть и реформы*. М.: Олма-пресс.
- Бруцкус, Б. Д. 1922. «Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе», *Экономист. Вестник XI Отдела Русского Технического общества*. Пг., 1922. № 1. С. 49–65; № 2. С. 163–183; № 3. С. 54–72.
- Гайдар, Е. Т. 1990. *Экономические реформы и иерархические структуры*. М.: Наука.
- Гайдар, Е. Т. 1997. *Аномалии экономического роста*. М.: Евразия.
- Гайдар, Е. Т. 2005. *Долгое время*. М.: Дело.
- Гайдар, Е. Т. 2006. *Гибель империи. Уроки для современной России*. М.: РОССПЭН.
- Грегори, П. и Г. Зотеев. 1991. «Экономический рост (сравнительный анализ хозяйственных систем (Россия-СССР)». *Коммунист*. № 1.
- Кржижановский, Г. М. 1934. *Сочинения*. Т. II. М.: Энергоиздат.
- Либерман, Е. 1956. «О планировании промышленного производства и материальных стимулах его развития», *Коммунист*. № 11.
- Либерман, Е. 1962. «План, прибыл, премия», *Правда*. 9 сентября.
- Мау, В. А. 1990. *В поисках планомерности: Из истории развития Советской экономической мысли конца 30-х — начала 80-х годов*. М.: Наука.
- Мау, В. А. 2013. *Реформы и догмы: Государство и экономика в эпоху реформ и революции (1860–1920-е годы)*. 3-е изд. М.: Дело.
- Мау, В. А., Гайдар, Е. Т., Синельников, С. Г. и др. 1998. *Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997*. М.: ИЭПП.
- Мау, В. А., Стародубровская, И. В. 2004. *Великие революции от Кромвеля до Путина*. 2-е изд., доп. М.: Вагриус.
- Милль, Дж. С. 1980. *Основания политической экономии*. Т. 1. М.: Прогресс.
- Немчинов, В. С. 1962. «Плановое задание и материальное стимулирование», *Правда*. 21 сентября.
- Немчинов, В. С. 1963. *О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством*. М.: Экономика.
- Погребинский, А. П. 1959. *Государственно-монополистический капитализм в России. Очерк истории*. М.: Соцэкгиз.
- Полянский, Ф. Я. 1958. *Первоначальное накопление капитала в России*. М.: Соцэкгиз.

- Попов, В., и Н. Шмелев. 1989. *На переломе: перестройка экономики в СССР*. М.: РИА Новости.
- Поцелуев, В. А. 1997. *История России XX столетия: Основные проблемы*. М.: ВЛАДОС Пресс.
- Ясин, Е. Г. 2002. *Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ*. М.: ГУ — ВШЭ.
- Bukharin, Nikolai. 1967. *The Path to Socialism in Russia*. New York: Omicron Books.
- Carr, E. H. 1950–1978. *The History of Soviet Russia*. London: Macmillan.
- Gaidar, E. T., ed. 2003. *The Economics of Russian Transition*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gatrell, P. 1994. *Government, Industry and Rearmament in Russia, 1900–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gershenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gregory, P. 1982. *Russian National Income, 1885–1913*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregory, P., and R. C. Stuart. 1986. *Soviet Economic Structure and Performance*. New York: Harper and Row.
- Hanson, P. 1992. *From Stagnation to Catastroika: Commentaries on the Soviet Economy, 1983–1991*. New York: Praeger.
- Jasny, N. 1961. *Soviet Industrialization, 1928–1952*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuznets, S. 1968. *Towards a Theory of Economic Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Maddison, A. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820–1922*. Paris: OECD.
- Markevich, A., and M. Harrison. 2011. “Great War, Civil War, and Recovery: Russia’s National Income, 1913 to 1928”, *Journal of Economic History* 71(3): 672–703.
- Mau, V., and I. Starodubrovskaja. 2001. *The Challenge of Revolution. Russian Transformation in Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- McNeill, J. R. 2000. *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth Century*. New York: Norton.
- Nove, A. 1992. *Economic History of the USSR. 1917–1991*. London: Penguin Books.
- Richman, Sheldon L. 1981. “War Communism to NEP: The Road from Serfdom”, *Journal of Libertarian Studies* 5(1): 89–97.
- Sokoloff, G. 1993. *La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours*. Paris: Fayard.
- The World Bank. 2003. *World Development Report 2003*.
- Werth, Nicolas. 1995. *Histoire de l’Union Soviétique de Lénine à Staline*. Paris: PUF.

ГЛАВА 3

РИЧАРД ЭРИКСОН

Командная экономика и ее наследие

ФОРМИРОВАНИЕ современной российской экономики проходило под воздействием множества факторов. Географическое положение страны и ее природные богатства, российская история и катастрофические события XX века — все это сыграло важную роль в определении структуры и в функционировании народного хозяйства, в характере его институтов и в проблемах, с которыми оно сталкивается.

Наиболее важное влияние на современную российскую экономику оказала предшествовавшая ей экономическая, социальная и политическая система. Родившаяся после катаклизмов, вызванных Первой мировой войной, революцией, Гражданской войной и «великим социалистическим наступлением», командная экономика была материальной основой социальной и политической жизни, направленной на осуществление утопической мечты. Она вытеснила развивавшуюся рыночную экономику Российской империи и разрушила ее институты, построив на их месте иерархически организованные и централизованно направляемые структуры, стремившиеся к установлению полного контроля не только над экономической, но и над социальной и политической деятельностью. Таким образом, командная экономика развивалась как последовательная и диаметрально противоположная альтернатива любой из разновидностей рыночной (капиталистической) экономики.

Эта политико-экономическая система, создававшаяся и функционировавшая на протяжении жизни более чем двух поколений, привела к глубоким преобразованиям в природе экономического (и социального) разви-

тия СССР. Она обусловила фундаментальные изменения в структурах капитала, труда и производства, географическом размещении субъектов экономической деятельности, характере и структуре хозяйственных взаимодействий, природе и источниках инноваций, понимании россиянами и элитой страны сущности, значения, целей и задач экономической деятельности, а также ее организации и управления. Командная экономика и впечатляющий хаос, нараставший в процессе ее распада, начавшегося в 1987 г., непосредственно воздействовали на формирование начальных условий развития современного российского рыночного хозяйства. Ее наследие оказывало влияние (в некоторых случаях прямо определяло) на политику и институты, ограничивало варианты выбора и возводило барьеры, задавая общее направление развития послесоветской экономики. Наследие командной экономики носит и материальный, и системный (структурный, институциональный и поведенческий) характер. Оно сыграло главную (но постепенно слабеющую) роль на начальных этапах развития постсоветской рыночной экономики. Часть унаследованных у нее черт (материальные и институциональные) были преодолены в последнее десятилетие, в то время как другие свойства командной экономики (институциональные, поведенческие и интеллектуальные) остаются глубоко укорененными в хозяйственную систему.

В этой главе я представляю свое понимание наследия командной экономики, его источников и причин устойчивости, а также его воздействий на российскую экономическую систему. В следующем параграфе кратко характеризуется природа системы, природа советской командной экономики, породившей в переходный период 1988–2005 гг. современное народное хозяйство¹.

1. Перестройка М. С. Горбачева инициировала серьезную системную «реформу», начало которой положило вступление в силу Закона о государственном предприятии (объединении) (1987 г.), разрабатывавшегося в соответствии с принятыми на XXVII съезде КПСС Основными направлениями экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на перспективу до 2000 г., а также Закона о кооперации (1988 г.). По ряду направлений переходный период еще продолжается, что обусловлено затянувшимся преодолением последствий командной экономики. Но если говорить в общем, то его завершение можно датировать вторым президентским сроком В. В. Путина (2004–2008 гг.).

В соответствии с логикой своего функционирования и развития эта экономическая система способствовала созданию такой структуры хозяйственной деятельности, которая устанавливала ограничения и определяла направления процессов перехода. В следующем разделе рассматривается материальное наследие командной экономики, нашедшее отражение в отраслевой структуре производства, его размещении и вспомогательной инфраструктуре, а также в унаследованных технологиях. Затем мы переходим к системному наследию, отражающемуся в более широкой институциональной структуре новой экономики. Оно включает в себя обусловленное прошлым развитием отсутствие «обязательных» институтов, необходимых для функционирования рыночной экономики, а также широкий круг «лишних», дисфункциональных и контрпродуктивных институтов. В заключение рассматривается наиболее глубоко укорененное наследие командной экономики — связанные с ней убеждения, понимание и интерпретации, «экономическая культура» и поведение людей. Они структурируют и формируют решения и взаимодействия всех экономических агентов, особенно элит, определяющие экономические результаты. Это наследие и поддерживающие его институты наиболее устойчивы к изменениям. Они оказывают глубокое влияние на поступательное развитие российской экономической системы. В заключение главы обсуждается влияние, которое продолжают оказывать эти факторы, а также природа хозяйственной системы, унаследованной российской экономикой.

Командная экономика

В командной экономике координация хозяйственной деятельности, имеющей существенно важное значение для жизнеспособности и функционирования всего комплекса социального хозяйства, осуществляется посредством административных средств (команд, директив, постановки целей, норм и правил), а не рыночного механизма. В командной экономике экономические агенты отдельных производственных организаций действуют, прежде всего, в соответствии со специфическими директивами вышестоящих, с точки зрения административной/политической иерархии, властей, то есть согласно «принципу исполнения команд» (Ericson 2006b, 52).

Сущность, определяющие черты и структура советской командной экономики широко обсуждались в научной литературе, посвященной сопоставлению хозяйственных систем (Grossman 1963, 1987; Ericson 1990, 1991, 2006b, 2007; Корнаи 2000). На протяжении большей части периода своего существования она представляла собой полную последовательную альтернативу рыночным системам и характеризовалась значительной государственной собственностью и сильным государственным руководством экономикой. В стремлении осуществлять исключительно «рациональное» человеческое руководство социальным, политическим и экономическим развитием, направленным на построение утопического государства, командная экономика стремилась к абсолютному контролю над всей хозяйственной деятельностью. На практике невозможность достижения этой тоталитарной цели означала, что руководство системы и ее органы исполнительной власти должны были отказаться от контроля за пределами областей, представлявших для нее первоочередной интерес, имевших решающее значение для материального производства и использования произведенных благ обществом. Но и в приоритетных областях командная деятельность должна была осуществляться плохо информированными, преследовавшими собственные цели подчиненными. Следствием основного устремления системы стало беспрецедентное влияние на экономическое поведение и неустанные усилия, направленные на его сохранение и расширение — усилия, в значительной степени определившие командную экономику.

Российская разновидность командной экономики формировалась под влиянием глубоко укорененных культурных и исторических сил (Пайпс 2012; Keenan 1986; Hedlund 1999, 2005), что обусловило социальную и политическую приемлемость ее устремлений, ее движущих сил и идей. Широко распространенный коллективизм, признание превосходства группы над индивидом, способствовал упрочению патерналистской, безусловно патримониальной политической системы, в которой государство и общество на законных основаниях контролируются «вождем» и его ближайшим окружением, а вознаграждение основывается на заслу-

гах перед государством, персонифицированным в руководителе². Эти культурные характеристики усиливались благодаря огромной роли государства и его руководства (партии) и идеологически оправдывались их глубоким пониманием направления развития и законов истории. Предполагалось, что партийно-государственное руководство обладает уникальными способностями определять направление развития и управлять экономикой исходя из настоятельной потребности в ее модернизации, быстром наращивании промышленного и военного потенциала, а также в создании материальной основы будущего общества. Идеология и серьезность ситуации обусловили возникновение императива контроля, с неизбежностью задававшего логику организации и структур, определивших сущность советской командой экономики.

Императивный контроль над растущей экономикой требовал централизации (по крайней мере) всех важнейших решений. Отсюда необходимость в структурах, которые осуществляли бы реалистичное и эффективное планирование, *ex ante* координацию и *ex post* управление хозяйственной деятельностью из центра. Но поиск решения этой задачи непрерывно усложнялся, поскольку экономика развивалась, увеличивалась в размерах и становилась все более сложной, а информационные потоки, коммуникации и вычислительные способности руководства оставались ограниченными. Как оказалось, для обработки огромной по объему информации, необходимой для планирования и предоставления оперативных инструкций/команд исполнителям, требуется полная законченная иерархия, в которой информация и инструкции группируются на вершине пирамиды и дезагрегируются у ее основания. Экономическая деятельность определялась и контролировалась вложенными иерархическими структурами, каждая из которых должна была решать относительно простые проблемы

2. Возникновение этой системы объяснялось трудными внешними условиями и извечной внешней угрозой. В результате общество все время находилось на грани выживания, что требовало скоординированных социальных действий по перераспределению, направленных на самосохранение. См.: Keenen (1986), Hedlund (2005).

планирования и осуществления планов, а также обрабатывала агрегированную информацию на всех уровнях, кроме самых низких.

Эта упрощенная картина проблем экономического планирования и менеджмента позволяет сосредоточить внимание на приоритетах и достижении существенно важных целей. Однако принимаемые решения оставались «сырыми» — достаточно согласованными между собой только (в лучшем случае) в отношении агрегированных плановых показателей. При этом они систематически изолировали тех, кто принимает решения на самых высших уровнях, от последствий осуществления планов, что стало источником фундаментальной безответственности в оперативном принятии решений³. Кроме того, приоритетные цели достигались ценой не столь важных секторов и видов деятельности. Но и они обязаны были достигать поставленных целей, несмотря на произвольное вмешательство сверху и воздерживаясь от привлечения ресурсов, использовавшихся в приоритетных секторах, или воспрепятствования осуществлению более важных (с точки зрения высшей власти) видов деятельности. Таким образом, отличительными чертами планов, разрабатывавшихся непременно в спешке, на основе разрозненной информации, были неполнота и множество противоречий. Но это никак не должно было отрицательно повлиять на достижение приоритетных целей.

Еще одним следствием рассматриваемого нами императива контроля было разрушение рынков и рыночных институтов — основы любой экономической автономии — и замена их институтами, прямо противоположными тем, которые необходимы для должного функционирования рынка⁴. Требовались институты, способные принуждать подчиненных к исполнению планов, обеспечивать оперативное вмешательство сверху

3. Об этом наглядно свидетельствуют дискуссии о планировании размещения ресурсов, осуществлении плановых решений и стимулах к выполнению плана, рассматриваемые в работе А. Нова (Nove 1986).

4. Эти существенные характеристики и их системные следствия рассматриваются в одной из моих работ (Ericson 1991). Более подробное обсуждение, в центре которого находятся политическая природа, и экономика дефицита как следствия, командной системы ведется в работе Я. Корнаи (Корнаи 2000).

и ограничивать автономию нижестоящих. Прежде всего, они должны были строго контролировать физическое размещение всех материальных и человеческих ресурсов. Для этого необходимо было жестко ограничивать возможности подчиненных выступать с несанкционированными «инициативами». Арсенал соответствующих инструментов включал в себя рacionamento производственных затрат, доступа к рабочей силе и капиталу, а также жесткое ограничение эффективной власти денег и доступа к «деньгам» — в сложном общественном хозяйстве обобщенная способность распоряжаться товарами и услугами образует основу автономии любого эффективного экономического агента. Необходимо упомянуть и о жестком регулировании стимулов и параметров, направлявших размещение ресурсов на более низких уровнях вне прямого контроля центра, и строгих ограничениях на гибкость/возможности подчиненных так или иначе реагировать на возникавшие проблемы. Информация от плановиков дозировалась в соответствии с принципом служебной необходимости, а ликвидность предоставлялась только тогда, когда это считалось необходимым. Советские «деньги» были сведены к простой единице измерения и счета там, где это было возможно⁵. Все допустимые стимулы должны были соответствовать интересам (партии и) государства в интерпретации вышестоящих по иерархии, а благосостояние отдельных людей непосредственно зависело от соответствующего вклада в достижение цели вышестоящих органов⁶. При этом вышестоящие политические (партийные) органы с необходимостью обладали свободой действий (*ex post*), что позволяло им отдавать команды с целью устранения возникающих проблем и добиваться поставленных целей. Таким образом, институты командной экономики стремились блокировать все

5. Как показал опыт, за исключением чрезвычайного периода рационирования в военное время, прямое планирование потребления оказалось нерешаемой задачей; поэтому деньги играли ограниченную «активную» роль в *ex post* осуществлении планового распределения потребительских благ. См. далее.

6. Вторая экономика позволяла получать доходы, большая часть которых рассматривалась как незаконные. Но по мере старения системы альтернативные возможности обеспечения благосостояния расширялись.

несанкционированные властью инициативы, принуждая организации и граждан к действиям строго соответствовавшим отданым сверху командам (и явным, и подразумеваемым)⁷.

Некоторые крупные сферы хозяйственной деятельности оказались слишком сложными или недостаточно важными для того, чтобы на них распространялось центральное планирование и прямое управление. Таким образом, домашние хозяйства и многие сельскохозяйственные организации оставались за границами официального государственного сектора, с необходимостью осуществляя свою деятельность в (отчасти) монетизированной внешней среде. Они были вынуждены иметь дело с квазирынками труда, потребительских товаров и некоторых видов сельскохозяйственной продукции. В этих секторах деньги использовались более активно, чем в сферах, находившихся под государственным управлением, что открывало возможность децентрализации инициативы, представлявшей постоянную угрозу эффективному государственному контролю⁸. Неудивительно, что степень доступности и направления использования денег должны были находиться под пристальным наблюдением и контролем (первоочередная задача двойственной советской денежной системы). Несмотря на экстраординарный уровень контроля, которого удалось добиться внутри системы (Garvy 1977), неизбежные в процессе планирования ошибки и непредвиденное развитие событий во время осуществления планов вели к увеличению объема «ликвидности» в сферах, находившихся вне централизованного контроля, подрывая плановую дисциплину и способность эффективно управлять экономической деятельностью. Отсюда все более быстрый рост второй экономики, находившейся вне пре-

7. Командная логика и структура смягчались неформальными «институтами» и моделями поведения людей, которым довелось жить в условиях функционирования официальных институтов. Коррупция и вторая экономика часто позволяли решать задачи по планированию из центра и координации субъектами планирования, что является необходимым условием существования командной экономики.

8. См. работы Г. Гроссмана (Grossman 1963) и Р. Эриксона (Ericson 2006b), в которых анализируются угрозы со стороны «активных» денег для функционирования командной экономики.

делов (но паразитировавшей на) планировавшегося государством командного народного хозяйства⁹. В начале переходного периода эта противозаконная (с точки зрения логики командной экономики) рыночная деятельность приобрела огромное значение, так как она стала основой и действующей моделью «рынка» и «рыночного поведения». Следует отметить, что последнее значительно отличалось от поведения, которое требуется и принято в успешно функционирующей рыночной экономической системе.

Советская командная экономика — это система, которая более всего подходит и была построена для массовой мобилизации. Она представляла собой последовательную, движимую посредством политики экономику дефицита, когда в большинстве хозяйственных взаимодействий полностью игнорировалась логика рынка. Командная экономика непроизводительна (*inefficient*), но эффективна с точки зрения достижения приоритетов политического руководства. Первоначально советская система продемонстрировала свою эффективность в достижении крупномасштабных, количественно измеримых приоритетов режима, целей настолько важных, что издержки могли не приниматься во внимание. Такие задачи, как индустриализация, коллективизация, урбанизация, мобилизация военного времени и послевоенное структурное восстановление, были решены в рекордно короткое время.

Системные характеристики определяют глубокую экономическую неэффективность достижений командной экономики. Очевидно, что она была неспособна на выверенные компромиссы (*trade-offs*) (за исключением, пожалуй, наиболее общих, агрегированных решений о выборе) между затратами и выгодами. Соответствующий выбор возможных вариантов основывается на использовании подробной и точной информации о тех или иных изменяющихся обстоятельствах, а также точных оценок всех уместных материалов и видов деятельности; отсюда необходимость *децентрализации* власти и процесса принятия решений¹⁰. Более того, в опре-

9. См. обсуждение в книге М. Алексеева (Alexeev 2007).

10. Эта логика четко изложена Г. Гроссманом (Grossman 1963).

деленных обстоятельствах анализ возможных вариантов выбора неизменно указывал, что некоторые из поставленных центром целей *не стбят* затрат, необходимых для их достижения; анализ «затраты—выгоды» подразумевает наличие ограничений на поведение, явным образом отвергавшихся советским подходом. Таким образом, экономическая эффективность и затраты неизменно должны были оставаться на втором плане, поскольку центральные власти не имели ни возможности, ни желания изменить ситуацию. Ведь в этом случае соображения эффективности подрывали бы планирование из центра и его контроль над экономическим развитием.

По мере роста советской экономики она приобретала все более комплексный характер, что затрудняло надзор и контроль из центра. Вследствие этого внутренне присущая ей низкая производительность оказывала все более сильное отрицательное воздействие на эффективность с точки зрения достижения приоритетных целей и экономического роста. Чтобы противостоять этим тенденциям и придать новый импульс экономической динамике, руководство страны использовало самые разные меры: многочисленные реорганизации, усовершенствование методов планирования, стимулирования и контроля, частичную либерализацию в различных сферах. Однако все эти действия никак не затрагивали сущностные характеристики командной системы (Schroeder 1979). Проводившиеся реформы не соответствовали логике системы в целом, и она демонстрировала разнообразные ответные реакции: преобразования либо ни на что не влияли, либо сопровождались отрицательными последствиями, после чего от них отказывались или начиналось осуществление новых частичных реформ¹¹. Таким образом, характеристические особенности (Ericson 1991) системы определяли ее как логически выстроенную и устойчивую, систематически отторгавшую частичные реформы. Реальные изменения начались только после того, как эти характеристические особенности подверглись «атаке по всему фронту» во время

11. Подробное обсуждение несовместимости реформ и основных характеристик системы, что сводило на нет планы преобразований, см. в работах В. Конторовича (Kontorovich 1988, 2007).

хаотического начала перестройки, инициированной М.С. Горбачевым. И все же мы рассматриваем их как основу наследия, начальные условия трансформации российской экономики.

В следующих трех параграфах мы рассмотрим наиболее существенные аспекты доставшегося России наследия командной экономики. В первом из них описывается материальное наследие, заключенное в унаследованной структуре производства, его распределении по отраслям, качестве хозяйственной деятельности, географическом размещении производства и вспомогательной инфраструктуре. Следующий параграф посвящен изучению институционального наследия в том смысле, в котором оно понимается Д. Нортом и Л. Дэвисом (North and Davis 1971). Имеются в виду формальные и неформальные правила игры, а также разрабатывающие их и/или обеспечивающие их соблюдение организации, учреждения и группы. По сравнению с наследием, заключенным в материальных структурах, экономическое, политическое и социальное институциональное наследие укоренено значительно глубже и оказывает не менее сильное воздействие на экономическую политику, ее результаты и усилия, направленные на «модернизацию» российского народного хозяйства. В заключение мы рассматриваем менее конкретное, но играющее важнейшую роль наследие, выражающееся в понимании, поведении и культуре. В конечном счете экономические результаты определяются человеческим поведением, которое зависит от чего-то большего, чем просто ресурсы, способности, институты и рациональные расчеты. Не менее важную роль играют культурные ценности, убеждения и понимание того, что представляет собой мир в целом и каким он должен быть, что является желательным, что — законным и что — допустимым. Эти нормы и понимание образуют и ограничивают выбор, восприятие проблем, ограничений и возможностей политическими деятелями и экономическими акторами, а значит и виды решений, которые они способны принять и исполнить. В России нормы и понимание глубоко встроены в унаследованную политическую и экономическую культуру и довольно сильно отличаются от норм и интерпретаций, сформировавшихся в процессе развития рыночной экономики.

Материальное наследие: структура производства и взаимодействия

В начале переходного периода структура экономической деятельности — места ее сосредоточения, конфигурация капитала и активов, труд и другие входные ресурсы, а также ассортимент выпуска — представляла собой наследие приблизительно 60 лет «командного» развития. Эта советская структура была создана для обеспечения централизованного планирования и контроля, быстрого промышленного роста и расширения военного потенциала. Планы и цены, на которые ориентировалась экономическая деятельность, отражали не столько экономическое понимание, сколько политические, идеологические и военные проблемные вопросы. Вследствие этого социалистические планы и цены значительно отличались от истинных экономических издержек и возможностей. В реальной действительности развитие экономической деятельности происходило под влиянием политических целей, очевидных материальных ограничений и инженерных соображений, поддерживавшихся экономически произвольными ценами. Советская система ценообразования, не отражавшая экономические (рыночные) оценки, поддерживала сложившуюся хозяйственную структуру, в значительной степени затрудняя ее анализ¹². До тех пор пока каждая составляющая народного хозяйства выполняла установленные для нее планы по агрегированному выпуску, а также в максимально возможной степени следовала распоряжениям, учитывая назначенные ей и полученные ресурсы, экономическая система могла воспроизводить себя и расти. В то же время она не соответствовала ни одной из известных логически связанных моделей экономической оценки или учета издержек¹³.

Таким образом, несмотря на соответствие важнейшим плановым потребностям практически каждое производство, каждое инвестиционное решение и реше-

12. Проблема ценообразования и ее последствия обсуждаются в одной из моих работ (Ericson 1999).

13. Данное положение развивается в двух моих работах (Ericson 1990, 1991).

ние о размещении предприятий были экономически неэффективными и расточительными с точки зрения использования ресурсов, материалов, энергии, труда и капитала. Унаследованная структура производства была принципиально нежизнеспособной в любой децентрализованной внешней среде, в которой стимулы и решения о выборе основываются на рыночных оценках/ценах. Это означает, что любая настоящая либерализация цен привела бы к серьезным проблемам покрытия издержек у значительной части промышленных предприятий, следствием чего становится потребность в широком перекрестном субсидировании, позволявшем вести хозяйственную деятельность в условиях децентрализации и отсутствия указаний сверху¹⁴. Данный парадокс представляет собой сущность материального наследия, доставшегося России от СССР.

Советская модель роста, основанная на экстенсивном развитии и масштабном использовании входных (капитальных, трудовых и материальных) ресурсов, столкнулась с ресурсной ловушкой. Рост уже существовавших, хорошо понятных видов деятельности поглощал все доступные ресурсы, оставляя на «голодном пайке» инновационную деятельность и замедляя будущий рост. Кроме того, следствием отсутствия гомеостатических механизмов «обратной связи относительно оценок», необходимой для того, чтобы остановить приток ресурсов в сферы с низкой эффективностью, было неуклонное снижение производительности. Таким образом, господствующие позиции в экономике занимали

14. Почему возникает эта проблема? Длина цепочек создания нежизнеспособной продукции сделала отказ от них политически и социально невозможным — эта производственная деятельность имела важнейшее значение для советской системы социальной защиты населения. Быстро заменить ее системой социальной защиты, ориентированной на рынок, было никак невозможно. Остановка того или иного производства повлекла бы за собой «эффект снежного кома», который быстро распространился бы по этим иррациональным с экономической точки зрения, но материально необходимым «технологическим цепочкам». Устранение одного или нескольких звеньев цепочки привело бы к неприемлемому росту безработицы, а взаимосвязанные предприятия лишились бы необходимого им сырья, полуфабрикатов или комплектующих (если их финансовое положение не позволяло переключиться на импорт). Относительно благополучными были небольшое количество предприятий, специализировавшихся на добыче природных ресурсов.

добыча разного рода ресурсов и их обработка, тяжелая промышленность, машиностроение и промышленное строительство — «поддающиеся планированию» приоритетные промышленные отрасли. Напротив, уровень развития сельского хозяйства был низким, а небольшие по размерам отрасли, специализировавшиеся на выпуске потребительских товаров и предоставлении услуг населению, получали ресурсы по остаточному принципу. Наконец, все более тяжелым бременем, ограничивавшим потенциал экономической системы, было крупномасштабное отвлечение ресурсов на нужды военной промышленности, создание соответствующей инфраструктуры и разработку технологий. Этот гипертрофированный и экономически неэффективный военно-промышленный комплекс представлял собой важнейшее наследие, полученное от советской системы (Rosefielde 2007; см. также главу 19 настоящего сборника).

Командная экономика оставила в наследство и ряд других значительных структурных деформаций, препятствовавших развитию и должному функционированию рыночных институтов посредством воздействий, которое они призваны оказывать, на реальные экономические возможности и издержки. Например, для того чтобы облегчить планирование и опираясь на ничем не обоснованную веру в (техническую) экономию, обусловленную масштабами производства, производственная деятельность концентрировалась на крупных мощностях (производственных предприятиях) с единственными поставщиком и потребителем (звеньями технологических цепочек), что означало отказ от избыточности и создания резервов, как в случае с рыночной конкуренцией¹⁵. Для того чтобы упростить контроль по вертикали, подчинявшиеся центру фирмы (предприятия) состояли из единственного крупного (смежных кластеров) производства, выпускавшего ограниченный ассортимент продукции, что исключало возможность производственной экономии, обусловленной организацией, расширением видов деятельности или

15. Дискуссию в контексте конкурентной политики в постсоветской России см. в работе П. Джоскоу, Р. Шмалензи и Н. Ш. Цукановой (Joskow, Schmalensee, and Tsukanova 1994).

нетехнического масштаба. Эти крупные мощности нередко становились «стержнем» города, построенного вокруг предприятия, в котором велась минимальная вспомогательная деятельность, доступная населению. В таких случаях на предприятие возлагалась основная ответственность за предоставление общественных услуг и содержание инфраструктуры¹⁶. Структурным наследием этой социалистической конструкции стало убивающее эффективность социальное бремя, которое вынуждены были нести предприятия и моногорода, нуждавшиеся в значительной постоянной внешней поддержке, необходимой для сохранения жизнеспособности в рыночной внешней среде¹⁷. К тому же в большинстве случаев речь шла об узкоспециализированных предприятиях, занимавших близкое к монопольному положение в узких технологических цепочках; при этом они имели крупномасштабные неэффективные «подсобные производства», что отражало стремление к автаркии как необходимому условию успеха в советской системе (Guriev and Ickes 2001; Ickes and Ofer 2006).

На общегосударственном уровне стремление предприятий к автаркии и к полной экономической независимости привело к гипертрофированному развитию промышленности, «переиндустриализации» по сравнению с рыночными экономиками¹⁸. Оно нашло отражение в чрезмерных мощностях по производству основных промышленных материалов и интенсивному их использованию; в избыточных мощностях в неэффективном машиностроительном и металлообрабатывающем секторах; в неэффективном, ресурсоемком и низкопроизводительном сельском хозяйстве; в энерго- и материало- емком промышленном производстве; и в предприятиях,

16. См.: Commander and Schankerman (1997) и обсуждение данных обследования предприятий в Naaparanta et al. (2003).

17. Во время экономического спада в 2009 г. жизнеспособность многих из этих городов и возможные политические и человеческие последствия их банкротства вызвали глубокую озабоченность в обществе и правительстве. См.: "Pikalyovo Touches on Plight of Russia's 'Monocities'", RT.com, June 17, 2009.

18. Классические таблицы, демонстрирующие относительные размеры отраслей экономики см. в работах А. Ослунда (Ослунд 1996), а также В. В. Лазарева и П. Грегори (Lazarev and Gregory 2007). См. также: Gregory and Stuart (2001).

специализировавшихся на производстве очень узкого ассортимента технически относительно простой продукции в соответствии с установленным планом. Кроме того, предпринимавшиеся каждым агентом усилия, направленные на то, чтобы обезопасить себя от внешних шоков и неопределенности, а также от жесткости системы планирования, привели к созданию огромных запасов неиспользовавшихся и во многих случаях непригодных к применению (отчасти) скрытых резервов материальных ресурсов, инвестиционных материалов, труда и станочного оборудования, а также крупным объемам незавершенного строительства промышленных мощностей¹⁹. В дальнейшем отсутствие экономических критериев относительной ценности или устаревания привело к сохранению практически всего установленного капитального оборудования, всех предприятий и мощностей, что нашло выражение в возрастной структуре и нерациональном использовании основных фондов; это было тем более неприемлемо, что рыночные издержки должны были покрываться из выручки, полученной от использования этих фондов²⁰. Деформация структуры капитала нашла дальнейшее отражение в структуре и распределении занятости по местонахождению, а также в использовании этого фактора, что привело к иррациональному рассеянному строительству инфраструктурных объектов. Эксплуатация последних находилась на низком уровне в силу размытости ответственности, вызванной отсутствием реальных владельцев, которые отвечали бы за их использование²¹.

Еще одним следствием отсутствия хоть какой-то реальной экономической оценки было географическое размещение промышленной и другой экономической деятельности в соответствии с удобством для плановиков

19. См. анализ советской системы поставок материалов и оборудования в одной из моих работ (Ericson 1979). В применении к промышленности этот феномен рассматривается А. Ноувом (Nove 1986).

20. В 1990 г. доля полностью изношенных основных фондов достигла 46,4%, а норма их замены составляла 7% в год; доля машин и оборудования с возрастом более 15 лет превышала 26%, при этом коэффициент выбытия составлял менее 2% в год. См.: IMF et al. (1991), Росстат (2003: 253–254).

21. Прекрасную иллюстрацию этого положения см. в обзоре Э. Лукаса (Edward Lucas, "Putin's Choice", *The Economist*, July 19, 2001).

и исходя из соображений безопасности/обороны, независимо от реальных транспортных возможностей, местоположения и других альтернативных издержек, что означало огромную растрату общественных ресурсов²². Одно из устойчивых последствий этого — сохраняющиеся по сей день «закрытые» города, «академгородки» и «научограды», а также моногорода, построенные вокруг одного-двух крупных предприятий, на которых работает большая часть жителей. В постсоветской рыночной внешней среде многие из них (за исключением расположенных вблизи металлургических комбинатов или предприятий по производству энергетических ресурсов) оказались нежизнеспособными. Основным источником их выживания стали крупные субсидии, которые выплачиваются под нажимом государства²³. Это наследие усугублялось отсутствием в командной экономике таких фундаментальных вещей, как реальная торговля, финансовое посредничество, банковское обслуживание, а также рыночные деловые услуги и, конечно же, потребительские услуги за исключением самых элементарных (см. обсуждение в следующем параграфе).

Наиболее наглядно это структурное наследие советского «развития» предстает в Сибири. Обширная территория, огромный ресурсный потенциал и отсутствие ограничений, налагаемых предшествующим развитием, создали условия для практически ничем не ограниченных экономических потерь, повторения ошибок во все увеличивающихся масштабах, расточительства и ненужной хозяйственной деятельности. При этом все вышеперечисленное не оказывало непосредственного отрицательного воздействия на остальную экономику.

22. Примеры включают в себя неустойчивую региональную/местную автаркию в производстве продовольствия, выбор для размещения производств внутренних и северных территорий с очень суровым климатом, а также концентрацию обрабатывающей промышленности без учета издержек, связанных с обеспечением предприятий входными ресурсами и необходимостью организации поставок готовой продукции. Некоторые из этих примеров рассматриваются в работах К. Гэдди (Gaddy, 2001) и Ф. Хилл и К. Гэдди (Hill and Gaddy 2003).

23. Проблемы одного из моногородов стали достоянием гласности благодаря прямому вмешательству В. В. Путина. См. например, «Российские города не хотят повторять судьбу Пикалево», *Gazeta.ru*, 20 июля 2010 г.; Kostomarova and Blake (2009).

Таким образом, развитие Сибири, никак не связанное с истинными экономическими издержками, породило предельный случай нежизнеспособной промышленности, за исключением отраслей, связанных с добычей природных ресурсов. Обработывающая промышленность Сибири и Дальнего Востока вынуждена была нести дополнительные строительные, эксплуатационные и операционные издержки, вызванные холодным климатом, включая масштабные аварии, поломки и сбои в функционировании, вызванные погодными условиями; феноменально высокие транспортные и коммуникационные затраты, неизбежные на обширной необжитой территории, а также издержки связанные с обслуживанием инфраструктуры²⁴. Она страдала и от общего отсутствия взаимодополняющих видов экономической деятельности, которые обеспечивали бы бесперебойное, гладкое течение производственных процессов, а также в разумной степени комфортабельную жизнь рабочих (составлявших рабочую силу предприятий) и их семей.

Таким образом, развитие Сибири, выражавшееся в расширении добычи и использования ресурсов, основывалось исключительно на «административно-военных/безопасности» соображениях без учета человеческих, материальных, финансовых, экологических и других издержек. Пока существует командная экономика, эти издержки могут игнорироваться, оставаясь за «завесой незнания». Но крах системы приводит к тому, что затраты проявляются все более отчетливо, так как в отсутствие должных действий они утяжеляют бремя перехода, «впитывают» в себя ресурсы и причиняют очевидную боль. Современное положение в Сибири и ее дальнейшее развитие обсуждаются в главе 28 настоящего сборника.

Фундаментальное наследие советской системы состояло в том, что экономические ресурсы, потенциал и мощности, доставшиеся переходной России, были связаны с деятельностью, характеризующейся очень высокой степенью расточительности, которая велась в принципиально иррациональных местах и конфигурациях, в от-

24. См. исследование развития советской Сибири в книге Ф.Хилл и К.Гэдди (Hill and Gaddy 2003).

существование структур и институтов, необходимых для того, чтобы облегчить их перераспределение в направлении новой, создающей ценность хозяйственной деятельности. Россия унаследовала микро- и субмикроструктуру производства — капитала, труда, мощностей (деловых способностей) и взаимодействий — в основном неспособную покрывать истинные издержки производства. Расточительная структура характеризуется непомерными обязательствами относительно существующих экономических ресурсов и взаимосвязанной посредством хрупкой, тонкой (сингулярной), негибкой сети (в прошлом планировавшихся) взаимодействиями, поддерживающими «воспроизводство» данной структуры. Кроме того, (частная) деятельность, осуществлявшаяся вне пределов этой структуры, носила в значительной степени маргинальный, паразитический характер и основывалась на использовании иррациональности промышленной структуры и встроженных в нее «плановых» оценок.

Институциональное наследие

Командная экономика оказала определяющее воздействие и на институциональную среду переходного периода в России. Распад СССР привел к быстрой трансформации многих формальных институтов, в то время как большинство неформальных (способов действий и взаимодействий организаций и агентов) остались в основном неизменными, сопротивляясь переменам и воздействуя на операции новых формальных институтов в сторону большего их соответствия унаследованным пониманию, отношениям и процедурам. Там где были введены новые организационные формы и правила, их содержание и характер функционирования первоначально определялись в большей степени установками и пониманием, унаследованными и от СССР, и от царской России, а не формальными западными моделями, на которых основывались вводившиеся формы и правила. Об этом свидетельствует медленное и частичное введение ключевых институциональных механизмов, необходимых для обеспечения функционирования современной рыночной экономики.

Экономическое наследие

Советское экономическое институциональное наследие возникло из систематического устранения и криминализации рыночной инфраструктуры и видов деятельности, что обусловило отрицание постсоветским хозяйством важнейших контрактных, финансовых и рыночных распределительных институтов. Более того, на их место пришли полученные в наследство институты, активно препятствовавшие развитию современного рынка.

Говоря об институциональном наследии, мы обязаны, в первую очередь, упомянуть о первоначально отсутствовавших правах собственности, появление которых характеризовалось тем, что они приобрели незавершенный двойственный характер. Исходно формальными правами на производственную собственность обладало исключительно советское государство. При этом его права были абсолютными, но неопределенными, поскольку все зависело от того, какую их интерпретацию предложили агенты государства. У рабочих оставалось сильное рудиментарное чувство, что они являются собственниками средств производства, повлиявшее на подход к массовой приватизации, но не имевшее четкого и ясного функционального содержания. Таким образом, распад советской системы привел к возникновению хаотических, сомнительных с правовой и социальной точек зрения процессов и средств приобретения производственной собственности. Неудивительно, что появились и серьезные сомнения относительно гарантий ее сохранности²⁵. Сложившееся положение может быть охарактеризовано как отсутствие свободных и прозрачных отношений собственности, сомнительная возможность принуждения к соблюдению прав собственности (за исключением лиц с хорошими политическими связями, а также тех, кто готов применять частные средства насилия) и общее отсутствие защиты контрактов и правоприменения. Все это породило в высшей степени ограни-

25. В работе С. Хедлунда содержится острая дискуссия о том, как институциональное и поведенческое наследие деформировали процесс приватизации и его результаты (Hedlund 2001). См. также: Black, Kraakman, and Tarasova (2000).

ценные поведенческие горизонты, следствием чего стали минимизация инвестиций и стремление получить выгоды в возможно более короткие сроки. К тому же для того, чтобы участвовать в сложной хозяйственной деятельности, экономические агенты должны были использовать свои социальные и политические связи, личные взаимоотношения и сети, основывавшиеся на внеэкономических и не предусмотренных законом средствах контрактного принуждения²⁶. Отсюда стремление уже существовавших организаций опереться в своей деятельности в большей степени на унаследованные сетевые структуры и поддерживать унаследованные связи и виды деятельности, ограничивая участие в предпринимательской реструктуризации и исследованиях рынка²⁷.

Кроме того, советская экономика оставила России очень маленький по размерам частный сектор, значительная часть которого была неофициальной. Осенью 1991 г. доля негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства не превышала 2,5%; на кооперативы приходилось всего около 3% несельскохозяйственной занятости (Иванов и Колбасова 1992). В 1992 г. в «легальном» малом бизнесе было занято немногим более 10% несельскохозяйственной рабочей силы; при этом в Москве или Петербурге на долю малого бизнеса приходилось свыше 25%²⁸. Значительная его часть находилась под контролем уголовного

26. Более подробно этот вопрос рассматривается в работе Р. Эриксона (Ericson 2006a), в которой приводятся дополнительные ссылки. О применении силы в хозяйственных отношениях см., например, работу В. В. Радаева (Радаев 1998). Соответствующие случаи в розничной торговле на примере трех российских городов анализируются Т. Фраем и Е. В. Журавской (Frue and Zhuravskaya 2000). О длительной практике заказных убийств, связанных с хозяйственной деятельностью, рассказывается в различных изданиях Джеймстаунского фонда, в частности в статье, опубликованной 10 августа 2001 г. «От Москвы до Владивостока: заказные убийства используются повсеместно» ("From Moscow to Vladivostok, Contract Killings Are Common", Jamestown Foundation Monitor 7(154)).

27. Безусловно, имели место и исключения, в частности в секторах, не относившихся к приоритетным (в условиях командной экономики залогом успеха в этих сферах была предприимчивость). Соответствующие примеры в условиях переходного периода см. в работе Г. Крюгера (Krueger 2004).

28. ОЭСД (1997). В Польше, напротив, на долю частного сектора приходилось 29% занятости в промышленности, 40% общей занятости, а также 16% объема промышленного производства и 30% совокупного объема выпуска (Ernst, Alexeev, and Marer 1996).

или партийного «рэкета», а оставшиеся предприятия принадлежали ко второй, или теневой, экономике²⁹. Поскольку одним из условий осуществления централизованного планирования было наличие единственных поставщиков и пользователей, уникальных транспортных связей и организаций оптовой торговли, а также минимальных промежуточных складских запасов, ключевое экономическое наследие заключалось в отсутствии избыточно плотного набора сетей хозяйственных взаимодействий. Кроме того, фундаментальная несообразность денег и крупномасштабной экономической (в первую очередь, производственной) деятельности означала отсутствие должной банковской или финансовой системы, выполнявших бы посреднические функции. Таким образом, отречение от системы централизованного планирования и распределения, исчезновение иерархических контролирующих структур КПСС и Госснаба, а также прекращение деятельности монобанка лишили экономических агентов возможностей торгового и финансового выбора, существенно важных для функционирования современной рыночной системы.

Естественным следствием этого стало в высокой степени персонализированное и политизированное посредничество, нацеленное прежде всего на преодоление политических барьеров и извлечение ренты участниками сделок. Экономические агенты превратились в объекты оппортунистической эксплуатации со стороны отдельных людей и групп, объединенных личными связями. Основой этих посреднических сетей были должности, которые занимали их члены в советской системе, или их положение в уголовном мире. Отсюда высокая первоначальная фрагментарность большинства рынков и высокая зависимость от расположения и поддержки местных и региональных властей. На общенациональных рынках сравнимым политическим влиянием пользовались органы власти федерального уровня.

Условная, политизированная природа прав собственности, завещанных советской системой, нашла отражение и в полном отсутствии системы корпоративного управления на высшем уровне, которая защищала бы ин-

29. См.: Handleman (1995), Долгопятова (1998), Волков (2005).

тересы миноритарных внешних собственников. Первоначально те, кто установил контроль над предприятиями, их новые хозяева, могли действовать совершенно самостоятельно. Их не ограничивали ни закон, ни регулирование, ни рыночная традиция, и новые владельцы обладали полной свободой использования исключительно в своих личных интересах или экспроприации активов и денежных потоков. Они ничем не отличались от всемогущих советских директоров, за исключением того, что были свободными от указаний начальников из министерств и партийной дисциплины³⁰. Все это подпирало основы новых инвестиций и базис более широкой легитимности хозяйственной деятельности. В результате новые хозяева и их предприятия приобрели повышенную политическую гибкость, поскольку рассматривались политическими силами как объекты возможной «справедливой» экспроприации.

Влияние этого наследия усиливалось отсутствием практики беспристрастного (с участием третьей стороны) разрешения споров³¹. Подобно тому, как советские первые секретари, а также административные и партийные функционеры имели возможность диктовать условия разрешения конфликтов, равно как и интерпретировать и осуществлять планы, в переходный период политические агенты направляли усилия на то, чтобы повлиять на решения, принимаемые судебными органами и регуляторами. В результате исход споров о собственности и контрактах в равной степени определялся как существом дел, так и политическими отношениями и влиянием³². Данная практика в значительной степени была продолжением советского «телефонного права». Таким образом, если у экономических агентов, вступивших в хозяйственные отношения, возникала потребность в принуждении контрагентов к соблюдению со-

30. Развитие поведения новых хозяев в переходный период прекрасно описывается в работе Б. Блека, Р. Кракмана и А. Тарасовой (Black, Kraakman, and Tarasova 2000).

31. Обсуждение правового наследия и ситуации, сложившейся в переходный период, см. в: Ryterman and Weber (1996), Hendley et al. (1997), Sachs and Pistor (1997).

32. Одним из последних примеров этого является уничтожение в 2004–2006 гг. ведущей частной нефтяной компании «ЮКОС».

глашений, контрактов и/или осуществлению платежей, они были вынуждены полагаться на самих себя, на политическую или на уголовную защиту. Первоначально виды деятельности, в наибольшей степени нуждавшиеся в устойчивой правовой основе, такие как предусматривающие использование финансовых активов, торговля недвижимостью и создание или ликвидация субъектов хозяйствования, должны были функционировать едва ли не в вакууме, движимые исключительно смелостью предпринимателей и их готовностью применять в случае необходимости экстраординарные, не предусмотренные законом, средства. Естественным следствием этого была подразумеваемая, а во многих случаях и явная, криминализация значительной части частной хозяйственной деятельности, что было продолжением советского наследия теневого рыночного поведения.

Изначально это дисфункциональное экономическое наследие усиливалось доставшимися от командной системы организационными и институциональными характеристиками, включая:

1. продолжавшееся в течение относительно длительного времени функционирование советских экономических организационных структур под контролем старых номенклатурных должностных лиц или их близких друзей и родственников;
2. первоначально сохранявшуюся государственную «собственность» на едва ли не на все производственные активы; внутренние присущая им неэффективность (см. обсуждение выше) еще более усугубилась вследствие краха советских плановых и контролирующих структур;
3. монополизацию производства на товарном уровне, которая во многих случаях поддерживалась сингулярными, зачастую бессмысленными с экономической точки зрения связями на переживавшем период распада рынке советских продавцов;
4. советское в своей основе сегментирование рынков, осуществлявшееся исходя из планировавшихся сверху связей; отсюда ошибочное направление и низкий уровень развития транспортной и коммуникационной инфраструктуры;

5. отсутствие реальных, эффективных денег, обусловленное сохранением «сегментирования по обороту» (двойственной денежной системой), отсутствие контроля над денежной эмиссией (включение в «рублевую зону» эмиссии, осуществлявшейся другими республиками), а также инструментов и институтов посредничества.

Естественно, что в первые годы послесоветской трансформации это институциональное наследие подвергалось давлению и изменялось. Где-то его влияние в той или иной степени уменьшилось, где-то советское наследие полностью исчезло. Тем не менее первоначально оно стало структурной и институциональной средой, заполнившей институциональное пространство и вытеснившей институты, необходимые для должного функционирования рыночной экономики. Это наследие отражало экономический и социальный капитал, материальные сети, а также сети связей и отношений, систематически оказывавших отрицательные воздействия на развитие функциональных рыночных отношений, затрудняя внедрение и развитие новых, ориентированных на рынок институтов и поддерживавшего их социального капитала.

Проблема отсутствия, в основном в советском наследии, институтов, необходимых для должного функционирования рыночной экономики, широко обсуждалась в исследованиях переходного периода, которые осуществлялись различными международными организациями³³. Полученные выводы могут быть сведены в четыре группы:

- Основополагающие институты, необходимые для самого существования рынков: четко определенные права собственности; свобода заключения контрактов и инициативы, определяющая добровольный харак-

33. Вопрос об институциональных основаниях должным образом функционирующей рыночной экономики выходит далеко за границы сферы экономики. См. публикации Европейского банка реконструкции и развития (EBRD, 1999) и доклады Всемирного банка о мировом развитии (World Bank 1996, 1999, 2002, 2006).

тер экономического взаимодействия; устойчивость денег, то есть эффективное выполнение ими функций средства обращения и средства накопления; гибкие цены и оценки, быстро отзывающиеся на рыночное давление; уголовный кодекс, предусматривающий осуществление рыночных видов деятельности, взаимодействий и исполнение соглашений, а также их защиту.

- Защиту и устойчивость этих основополагающих институтов обеспечивают следующие институциональные структуры: правовые институты защищающие собственность, контракты и права владельцев от вымогательства, экспроприации, мошенничества, насилия или угроз его применения; институты, поддерживающие предоставление общественных благ и инфраструктуру, необходимую для эффективного рыночного посредничества; эффективная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика, а также инструменты (налоги, механизмы осуществления расходов), обеспечивающие устойчивость макроэкономической среды, благоприятной для ведения децентрализованной хозяйственной деятельности.
- Направляющие и регулятивные механизмы, а также дополняющие их незаинтересованные структуры, принуждающие к исполнению решений, обеспечивающие нормальное бесперебойное функционирование рыночной системы: корпоративное и коммерческое право; механизмы, предназначенные для создания (регистрации) предприятий и их ликвидации (включая банкротство); правила бухгалтерского учета и корпоративного управления на высшем уровне; ориентированные на рынок гражданский и коммерческий кодексы; законы о ценных бумагах и инвестиционных фондах; антимонопольное регулирование; законы о налогах, торговле и банковском обслуживании; законы о земле и регистрации собственности на землю и недвижимость; законы о жилых домах и квартирах; законы о труде и занятости; закон о государственных закупках; законы об обращении валюты и иностранных инвестициях (о контроле над движением капитальных средств); и так далее.

Институты, обеспечивающие должную защиту общества, потребителей, рабочих и «проигравших» в рыночной конкуренции, что позволяет поддерживать гибкость системы с точки зрения экспериментов и возможных ошибок в процессе ее развития на пути к достижению равновесия.

Создание институтов, принадлежащих к первым трем группам, происходило в борьбе с доставшимися в наследство от СССР структурами. Распад советских институтов привел к образованию абсолютной пустоты на месте институтов четвертой группы. Следствием сокращения доходов государства стали сбои в функционировании механизмов социальной защиты, вызванные отсутствием финансирования, и передача ответственности (но не соответствующих объемов денежных средств) региональным и муниципальным властям. Кроме того, государственные предприятия, в значительной степени ответственные за оказание социальной помощи, столкнулись с резким сокращением доли рынков. После «приватизации» они должны были направить основные усилия на обеспечение своего собственного выживания и на извлечение прибыли/ренды для новых владельцев. Неудивительно, что в этих условиях бывшие государственные предприятия отказались от исполнения социальных обязательств. Таким образом, России необходимо было срочно восстановить систему социальной защиты населения (предоставление пособий по безработице и другие меры временной социальной поддержки, социальное страхование и пенсионная система) и принять законы об охране окружающей среды и безопасности труда и здоровья.

В начале переходного периода большинство рыночных механизмов, стимулов и поведенческих матриц приобрели формально преступный характер или вообще не рассматривались законом; даже при получении политической поддержки они во многих случаях подвергались произвольному осуждению, наказаниям или аннулировались политическими органами. Эта противоречивая институциональная среда сохранялась на протяжении примерно десяти лет, на протяжении которых осуществлялись формальные изменения в институтах, принимались и вводились в действие новые зако-

ны и нормативные акты, а также создавались структуры обеспечивающие правоприменение и, будем надеяться, поощряющие развитие новой экономической системы³⁴. Отсутствие необходимой институциональной среды (что отражалось во всех формальных и неформальных институтах и поведении, унаследованных от СССР) было самым главным препятствием на пути успешного перехода к современной рыночной экономике.

Следует подчеркнуть, что основная проблема заключалась отнюдь не только в неэффективности, плохом функционировании или недостаточном развитии рыночных институтов (типичные ситуации с которыми сталкиваются политики-реформаторы). Советская система не оставила после себя ничего, что можно было бы охарактеризовать как базовое рыночное «программное обеспечение» (права собственности, рыночный опыт, не рассматривающиеся как уголовно наказуемые инициативы, защита гражданских прав, судебные решения и т. д.), что выходит далеко за рамки дисфункциональности или отсутствия материальных институтов, таких как судебная система, рынки финансов и капитала, налоговая система и система социальной защиты населения, рынки факторов производства и так далее, обязательных для «запуска» рыночной системы. Кроме того, институциональное пространство, правовое и организационное основание, на котором должны были строиться новые институты, было занято структурами, воплощавшими в себе дисфункциональный социальный капитал — сетями и отношениями, базировавшимися на моделях взаимодействий и культурных интерпретациях, находившихся на месте и блокировавших рождение и рост институтов, поддерживавших рыночную экономическую систему³⁵.

34. Только реформы Г. О. Грефа (2001–2003 гг.) осуществлялись на правовой базе, созданной благодаря указам Б. Н. Ельцина и Гражданскому кодексу, ориентированному на рыночные институты. Даже в 2010 г. Уголовный кодекс Российской Федерации изначально ставит под сомнение любую не санкционировавшуюся властями частную деятельность (Pomerantz 2011).

35. Обсуждение «ненадлежащего использования» институтов в постсоветской России см. в главе 8, посвященной институциональным результатам.

Политическое наследие

Значительная часть этой экономической институциональной среды производна от характера политического руководства на высшем уровне и власти, как прямого наследия советской системы, корни которой уходят в Москву (Keenen, 1986; Hedlund, 1999). В этой системе государственная власть пользуется огромной свободой действий. Она не несет ответственности по закону и на нее не распространяются институциональные ограничения, за исключением власти высших органов партии (КПСС), сосредоточенной в политических и административных органах, прихоти которых (интерпретация планов и намерений высшего начальства) становятся «законом» для всех нижестоящих³⁶. Эта персонализация экономической и политической власти, а также государственного управления на высшем уровне, в значительной степени сохранилась и после распада СССР. Более того, она стала еще более сильной, поскольку утрата власти КПСС с присущей ей дисциплиной привела к невиданному ранее переплетению экономической и политической власти и решений. В России сохраняется система бюрократических привилегий, предоставляемых за службу государству, что возвращает нас к идее служилой знати, получающей вознаграждение («поместья») в основном в натуральной форме за управление государством в интересах автократического правителя.

В демонетизированном СССР эта система была усовершенствована до жесткой системы номенклатуры, когда денежное вознаграждение, получаемое теми, кто находится во власти, является относительно незначительным по сравнению с доступными им льготами/привилегиями. Данная система вознаграждения бюрократии и представителей органов власти сохранялась в России и на ранней стадии переходного периода³⁷.

36. Об экономической логике этого в командной экономике см.: Ericson (1991, 2007).

37. Об элите и получаемом ею вознаграждении см. работы М. С. Восленского (Восленский 1991) и М. Мэттьюса (Matthews 1978), а также статью Сергея Хайтуна «Новая русская номенклатура» (Московские новости, 28 апреля — 4 мая 2004 г.) о ее преемниках.

Тем самым была открыта возможность доминирования личных выгод и политических соображений над экономическим выбором, лишения рынков их экономического содержания посредством дальнейших деформаций ценообразования и других рыночных сигналов об экономической ценности. Переплетение личного и общественного, политического и экономического, способствовало массовой коррупции на всех уровнях, управлению посредством указов, а не права и контрактов, преобладанию отношений «патрон—клиент» и доминированию личных отношений над официальными институтами³⁸.

Такая персонализированная, основывающаяся на личной преданности, система является полной противоположностью системе, играющей существенно важную роль для функционирования современной рыночной экономики и базирующейся на верховенстве закона. Очевидно, что по сравнению с советской системой, исторические и культурные корни системы, основывающейся на личной преданности, уходят гораздо глубже³⁹. Она по самой своей природе усиливала личностные, средневековые, антирыночные аспекты унаследованной структуры политических и экономических отношений. Особенно наглядно отсутствие верховенства закона, эффективных ограничений и на власть имущих, и на государство проявилось в период автократического правления Б. Н. Ельцина, когда в государственном управлении на высшем уровне доминировали представители внутренней элиты. Это правление характеризовалось полной свободой действий наверху и раболепным подчинением внизу, когда на всех уровнях государственной власти широко использовались секретные инструкции, распоряжения и указы, игнорировавшие все и всяческие

38. Это во многих отношениях напоминает распространенный в Восточной Азии и Латинской Америке клановый капитализм. В России данный феномен изначально получил широкое распространение, оказывая разрушительное воздействие, что объясняется отсутствием традиции, моральных ограничений и уже существовавших рынков (и внутреннего, и зарубежных); см.: Hedlund (1999).

39. Обсуждение эти корней и их воздействие на реформу см. в статье Дж. Сакса и К. Пистор (Sachs and Pistor, 1997), а также в работе С. Хедлунда (Hedlund, 1999).

законы⁴⁰. Еще одним проявлением сущности рассматриваемого правления было повсеместное хищническое отношение к новой, несанкционированной деятельности и инициативам посторонних с точки зрения власти лиц. В частности, имеются в виду трудности, с которыми сталкивался малый бизнес и семейные фермерские хозяйства⁴¹.

Таким образом, Россия получила в наследство от СССР персонализированную, неподотчетную политическую власть, ответственную только перед самой собой (нижестоящие отвечают исключительно перед вышестоящими в иерархии), не ограниченную ни всеобщей системой законов, ни правовыми процедурами. Хаос, сопровождавший распад СССР привел к тому, что в применении власти отсутствовали любые сдержки и противовесы, за исключением ее собственных естественных пределов. В преддверии краха советской власти предпринимались немалые усилия по применению и развитию рудиментарных демократических практик и институтов, что способствовало постепенному укоренению демократических прав и свобод. Однако этот процесс происходил в отсутствие какой-либо институциональной поддержки, в отсутствие полностью законной конституции государства, в отсутствие нетоталитарного уголовного законодательства⁴², гражданского кодекса и процедур, суда присяжных, избирательной системы или законодательного органа. Это способствовало усилению хаоса и неопределенности в институциональной среде, в которой должны были осуществляться экономический переход и развитие, что наложило «сальный отпечаток» на первоначально принятое Россией направление перемен.

40. Интересное обсуждение содержится в книге П.Реддэвэя и Д.Глинского (Reddaway and Glinski 2001), хотя рассматриваемые вопросы разбросаны по всему тексту, поскольку в центре внимания авторов находятся проблемы политического и социального развития.

41. См. обсуждение в: Åslund (1997), Shleifer (1997) и Wegren (1998).

42. Уголовное законодательство играет важную роль в поддержке тоталитарной системы; оно устанавливает уголовное наказание за любую несанкционированную властями деятельность.

Социальное наследие

Произвол в политической и экономической власти подкреплялся еще одной важной формой советского наследия — отсутствием автономных общественных институтов и очень высокой степенью уязвимости тех, которые были созданы в начале послесоветского периода. Одним из основных препятствий на пути к признанию законности самоорганизации было советское наследие партийно-государственного контроля (пристальный надзор и проверки с правом корректирующего вмешательства) над всеми законными общественными организациями. Должностные лица, наделенные политической и экономической властью, весьма подозрительно относились к независимым общественным организациям, возникшим без официального разрешения государства, что значительно сужало круг возможностей по созданию подобных организаций.

Вплоть до конца 1980-х гг., когда достигла пика перестройка, все организации, которые могли бы стать основой гражданского общества, были либо незаконными, либо находились в непосредственном подчинении и строго контролировались партийными органами или производными структурами КПСС, такими как комсомол (ВЛКСМ). Например, все музыкальные, театральные и другие творческие коллективы, все шахматные и спортивные клубы, а также все формы внесемейного досуга подлежали организации, утверждению и партгосконтролю со стороны «уполномоченного» партийного или государственного органа. Партийно-государственный контроль распространялся на все формы законных гражданских ассоциаций, связанных с общественной, политической или трудовой деятельностью. Советские профессиональные союзы были «комнатными собачками» государственного управления, функционировавшими преимущественно как приводные ремни механизмов сбора и распространения информации, а также распределения льгот, получение которых трудящимися гарантировалось государством (Ruble, 1981). В начале переходного периода в России были созданы несколько независимых профсоюзов по европейскому образцу, но доминирующие позиции оставались за пре-

емниками официальных советских профессиональных союзов. Впрочем, эти слабые организации продемонстрировали неспособность (или не были заинтересованы) отстаивать права рабочих; они проявили себя, скорее, как ищущие ренту агентства, которые в полном согласии с менеджментом направляют свои усилия на сохранение, по мере возможности, старых структур и прерогатив. Российская православная церковь всегда была орудием государства и оставалась таковым. Отметим, что значительное ослабление государства в переходный период означало относительное усиление позиций церкви.

Поздний период пребывания у власти М. С. Горбачева стал временем расцвета гражданского общества под защитой официально провозглашенной политики гласности. Из подполья вышли на свет религиозные организации, не принадлежавшие к русской православной церкви. Часть из них встала на сторону политической оппозиции. Другие оставались в стороне от нее, поскольку должны были утвердить себя в духовной области или бороться за выживание в условиях усиливавшегося политического давления. Перестройка и сопровождавшая ее либерализация ускорили процесс создания неправительственных организаций (НКО). Деятельность большинства из них была посвящена решению природоохранных проблем и вопросам соблюдения прав человека. Однако социальная база НКО была очень узкой, а финансовая — еще более ограниченной. Поэтому для многих из НКО условием выживания была значительная зарубежная поддержка, что подрывало законность их деятельности⁴³. Хаотический режим правления Б. Н. Ельцина способствовал выходу на политическую сцену множества новых партий, большинство из которых «сошли со сцены» в период восстановления политического порядка В. В. Путиным.

Таким образом, гражданское общество пустило в социальную почву короткие слабые «корешки», о чем сви-

43. В 2005 г. В. В. Путин воспользовался этим, чтобы «посадить» большинство НКО на «короткий поводок» посредством их обязательной перерегистрации. В результате деятельность НКО оказалась под пристальным государственным надзором (но не управлением). См.: Horvath (2011).

детельствует его постепенное увядание во времена правления Б. Н. Ельцина и В. В. Путина⁴⁴. В общем, социальные организации оставались неэффективными с точки зрения артикулирования или представления интересов, альтернативных устремлениям правящей элиты. Они были по-прежнему лишены социальной или политической власти, которая позволила бы противостоять произвольным свободным действиям элиты, что способствовало усилению персонализации и идиосинкразии ее правления, принятию ею экономических и политических решений, соответствующих и взаимодействиям, отвечающих интересам не общества в целом, а власти предержащих групп. Действительно независимые организации функционировали в теневой экономике и в уголовных кругах, но подражание этой модели никак не способствовало бы дальнейшему развитию современного рыночного общества. Социальная и политическая среда оставались враждебными движению к открытому рыночному обществу, хотя и не в такой степени, как при советской власти.

Помимо прочего, это социальное наследие стимулировало и рационализировало общее отсутствие инициативы в массе населения и поддерживало нежелание общества отстаивать свои права перед властями. Напротив, в большинстве случаев общество ожидало проявления инициативы и решения проблем от государства; общество рассчитывало, что решать за всех будут «элиты», используя в качестве оправдания законности своих действий демократические формальности, точно так же, как рыночные формы являлись прикрытием для политической власти. Наконец, отсутствие сильного гражданского общества стимулировало поиск индивидуальных, основывавшихся на особых отношениях, решениях экономических и социальных проблем, в частности связанных со стремлением клана или семьи к самообеспечению⁴⁵. Это советское наследие оказывало сильное

44. Оживленную дискуссию о происхождении, росте, постепенной кооптации и разрушении демократического движения и связанных с ним гражданских организаций см. в главах 3, 4, 6 и 7 книги П. Реддэвея и Д. Глинского (Reddaway and Glinski 2001).

45. Эти отношения образуют основу давно укоренившейся и развивающейся в России экономики одолжений. См. книгу А. В. Леденевой (Ledeneva 1998).

отрицательное влияние на развитие более общих взаимодействий, основывавшихся бы на доверии и на законе, а также поддерживающих их институтов, наличие которых является одним из отличительных признаков современных рыночных систем⁴⁶. Оно же усиливало поведенческие и концептуальные «пережитки прошлого», передававшиеся посредством социальных норм и структур, дополняющих *Weltanschauung* (мировоззрение) командной экономики.

Концептуальное и поведенческое наследство

Самое долгоживущее и глубоко заложенное наследие, как представляется, коренится в сознании русских людей и руководства государства. Как мы уже упоминали, эти более глубокие модели поведения и связанные с ними интерпретации и установки относительно хозяйства и рынков отражаются в экономическом, социальном и политическом наследии. Унаследованные из советского периода, а также из более глубокого прошлого России, убеждения оказывали (особенно в первое после-советское десятилетие) и оказывают отрицательное воздействие на развитие рынка и функциональное рыночное поведение⁴⁷. Экономическая культура и понимание того, как «работает» народное хозяйство, формирующие рассматриваемые нами убеждения, находятся в резком противоречии с необходимыми в современной рыноч-

46. Вопрос, конечно же, заключается в степени распространения. Личные связи и сети играют важную роль и в «правильно» функционирующих рыночных системах, но они никак не являются их центральной, задающей направление развития, составляющей. Скорее, они встроены в безличные сети и рынки, предоставляющие широкий избыточный набор внешних вариантов выбора, гарантирующих, что добровольное вступление в особые отношения позволит человеку получить более высокую ценность, а не будет использовано ему во вред или как предлог для эксплуатации.

47. Об этом специально упоминает С. Хедлунд в своем исследовании хищнического капитализма в России (Hedlund 1999). См. также работу К. Хендли, утверждающей, что унаследованные убеждения определяют отсутствие у российского бизнеса и общества достаточного «спроса на право», который является одним из условий достижения эффективности законов и нормативно-правовой системы в целом. Исследованию этой проблемы посвящена и монография С. Роузфилда (Rosefelde 2007).

ной экономике отношениями и надлежащим ее функционированием.

В частности, это понимание проистекает из целого ряда основополагающих убеждений, стоявших за советской экономической системой, включая⁴⁸:

- диктатура пролетариата — или почему хорошо информированная элита должна уметь навязывать обществу свою концепцию развития и политику;
- превосходство «коллективного» над «индивидуальным» — или почему на место индивидуального выбора и инициативы должен прийти общественный контроль;
- национализация средств производства — или почему политические процессы должны использоваться для контроля над хозяйственной деятельностью;
- трудовая теория стоимости, в соответствии с которой стоимость создается только в материальном производстве (сфера услуг в нее не входит);
- централизованное государственное планирование с использованием квазинатуральных показателей — единственный способ удовлетворения общественных потребностей;
- отказ от использования денег и цен для определения целей деятельности; социальные и политические *потребности* должны быть определены четко и ясно;
- единственным источником законного богатства и благосостояния (вознаграждения) должна быть деятельность во благо государства.

Эти и подобные им идеи основываются на более глубоких культурных традициях. Их распространению способствовал полный отказ от экономической теории как буржуазной псевдонауки (в частности, отрицались такие экономические понятия, как альтернативные и безвозвратные издержки). Одним из следствий этого подхода стало овеществление стоимости в материальных структурах. Вкупе с убежденностью в неубывающей отдаче от масштаба производства и необходимо-

48. При составлении этого перечня учитывалась точка зрения А.Ослунда (Ослунд 2011, 75–76).

стью иметь дело с ограниченным количеством объектов и проектов это обусловило стремление к грандиозным планам развития, созданию гигантских производственных мощностей и бесконечной погоне за объемами производства. Следует упомянуть и об общей убежденности в том, что стоимость определяется затратами труда (безвозвратными издержками); отсюда и вера в ценность и полезность унаследованных структур, потребовавших когда-то крупных затрат, независимо от сигналов, поступающих с рынка⁴⁹.

Отсутствие правильного экономического понимания распространялось на роль и функционирование рынков в общем, на цены и финансовые ограничения, на общее отсутствие существенного экономического содержания в советских ценах и кредитно-денежных отношениях. Почти полностью отсутствовало понимание того, как определяется рыночная стоимость, информационной роли ценовых уровней и, что более важно, роли их изменений в определении того, что должно делаться в рыночной системе⁵⁰. В советском понимании деньги и цены *обязаны* просто *отражать* потребности в том, что должно быть сделано, исходя из «реальных экономических» и социальных соображений. И действительно, существовало убеждение, что воля элиты, отражающая общественные цели, определяет (и должна определять!) все виды деятельности. Отсюда деньги должны следовать за «экономической потребностью», а не ограничивать и навязывать выбор из числа возможных альтернатив.

Все это способствовало формированию широко распространившейся в постсоветский период установки, в соответствии с которой денежные платежи представляют собой исключительно вопрос финансовых и эко-

49. Безусловно, в начале хаотического переходного периода высокая волатильная инфляция и неустойчивые цены обусловили ненадежность рыночных сигналов и затрудняли их восприятие, что позволяло лицам, принимающим решения, избегать вопросов о ценности унаследованных активов и операций.

50. В правительстве, деловых кругах и среди экономистов, конечно же, были люди, правильно понимавшие эти аспекты экономической теории. Но в начальный период развития постсоветской России они составляли незначительное меньшинство политиков и хозяйственников.

номических отношений, которые зависят от отношений между агентами, а не от стоящей за ними хозяйственной деятельности. Следовательно, экономическая деятельность, имеющая большое значение, отнюдь не должна быть финансово жизнеспособной. Хозяйственная деятельность и платежи за нее далеко не всегда должны быть связаны друг с другом, а отсутствие возможности покрытия издержек является проблемой цен, а не вида деятельности⁵¹. Таким образом, изначально имело место недостаточное принятие бюджетных ограничений. И наоборот, общество, включая экономические элиты, полностью приняло советские мягкие бюджетные ограничения (Корнаи 2000) как необходимые и желательные.

Как естественное воспринималось подчинение экономической деятельности политической власти. К правительству относились как к важнейшему игроку, стоящему над всеми остальными частями системы, а не как к арбитру; считалось, что оно несет законную ответственность за выбор направления экономических решений (безусловно, используя принуждение) в соответствии с интересами общества/государства. Принималось, что агенты государства на законных основаниях находятся над рыночными ограничениями. Считалось, что те, кто руководствуется интересами государства, в первую очередь его вожди, не нуждаются в правилах, которые ограничивали бы их действия; высшее руководство само создает эти правила и принуждает к их исполнению других, добиваясь надлежащих результатов. Таким образом, цель и желания отдельных членов общества должны быть

51. Эти убеждения отражены в интервью, опубликованных в книге Д. Вудрафа (Woodruff 1999), а также в обсуждении разногласий по поводу оплаты электроэнергии между ее поставщиками и муниципалитетами (см. А. Корвин. «В родном городе Ленина началась холодная война». <http://www.gazeta.ru>, 18 марта 2002 г.). Они стоят и за многократными заявлениями о слишком высоких ценах на электроэнергию и/или коммунальные услуги, несмотря на то что тарифы установлены на уровне ниже равновесной цены, о необходимости субсидий для операций на севере или о сохранении отдельных предприятий или отраслей в том или ином регионе. Выступающие даже не задаются вопросом о целесообразности деятельности, явно нежизнеспособной при сложившемся уровне цен; напротив, они призывают установить такие цены, которые позволили бы продолжать хозяйственную деятельность.

подчинены коллективному интересу. Последний реализуется посредством решений и действий государства и его агентов, интересы которых первенствуют на законных основаниях.

Это понимание подкреплялось унаследованным неприятием правил, если они могли ограничивать элиту; надлежащее должно быть оставлено на усмотрение властей. Закон использовался как инструмент контроля; отсутствовало само понятие верховенства права как ограничения для всех агентов, включая государственных акторов, регулирующих социальные и экономические взаимодействия. В этом контексте необходимо упомянуть и о традиционных российских нормах культуры чиновничества, раболепия, когда патримониальные обязательства ставятся выше прав собственности и индивидуального выбора, тем более что за время существования советской системы рыночные понятия собственности исчезли едва ли не полностью. Далее это поведение усиливалось традиционной круговой порукой — совместной, коллективной ответственностью всех за все, с принятием обязательства об осуждении отклонений, что позволяло поддерживать дисциплину и порядок раболепия. Наконец, наследуемые установки способствовали общему недостатку социального доверия, страху или настороженному отношению к незнакомцам, чужакам и начальникам, подрывавшим основания гражданского общества и рыночных отношений; человек мог положиться только на родственников и близких друзей. Этот недостаток социального доверия усиливался унаследованным повсеместным надзором и поощрялся анонимными доносами граждан друг на друга⁵².

Это наследие означало, что единственным эффективным способом ведения хозяйственной и иных видов деятельности являлось использование к своей выгоде личных отношений, «питавшихся» взаимными услугами. «Действительно, во времена социализма реальной валютой была „паутина“ личных взаимоотношений <...> неформальные социальные сети, которые были наиболее важными механизмами „доведения дел до заверше-

52. М. Джейкоб и М. Тирел указывают на сильное экономическое воздействие этого наследия в бывшей Восточной Германии (Jacob and Tyrell 2010).

ния“, получения доступа к материальным благам и услугам, а также точной информации о происходивших событиях»⁵³. В начале послесоветского периода эти неформальные сети были базисом большинства социальных взаимодействий, и их повсеместное использование легитимировало поведение, которое с нормативной перспективы М. Вебера является «бесчестным», когда коррупция превращается в «способ, которым делаются дела», то есть нормальное необходимое межличностное и институциональное ведение дел.

Эти унаследованные интерпретации были связаны и с принятием различных правил игры для своих и чужих, общей враждебностью ко вторым и патерналистскими управленческими и направляющими установками к их предприятиям и их хозяйственной деятельности⁵⁴. Таким образом, ее легитимными участниками считались только пользовавшиеся доверием «свои» или те, кому удалось заключить особые договоренности с властями, что подрывало общую конкуренцию, которая имеет важнейшее значение для должного функционирования рынков, а также должного определения цен и вынесения оценок. Наконец, необходимо упомянуть о неправильном понимании значения и функции прав собственности в рыночной экономической системе. Собственность интерпретировалась как предоставляемый властью условный (временный) контроль в обмен на некие услуги или «надлежащее» поведение; отсюда приватизация широко понималась как захват/перераспределение существующей собственности, а не как создание защищенных, торгуемых законных прав, способствующих созданию новой стоимости⁵⁵.

53. “Better a Hundred Friends than a Hundred Rubles”, Kennan Institute Meeting Report 20, no. 2 (2002).

54. Об этом свидетельствуют установки менеджеров, деловых людей и политиков, раскрывающиеся в высказываниях, цитируемых, например, в работах Дж. Блази, М. Кроумовой и Д. Крузе (Blasi, Kroumova, and Kruse 1997) или Д. Вудрафа (Woodruff 1999).

55. Эти установки и понимание нашли отражение в исполнении закона о банкротстве и его дорабатывавшихся вариантов. См. Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya (2000). Некоторые опросы показали, что рабочие и менеджеры рассматривали активы предприятия как собственность его сотрудников, но не государства; однако и в этих случаях отсутствовало восприятие ее как свободной и прозрачной собствен-

Это «наследие интерпретаций», и в первую очередь глубокое советское неправильное понимание фундаментальной экономической теории и логики развития народного хозяйства, лежат в основе рассмотренных нами структурных и институциональных проблем. Шоры марксистской идеологии и систематическое уничтожение любых независимых от нее идей способствовали рождению и упрочению порочных принципов развития, подрывающих жизнеспособность созданных в советское время структур в условиях рыночной экономики. Наиболее отчетливо эти последствия проявляются на начинавшемся с чистого листа развитии Сибири, где СССР оставил катастрофическое структурное наследство, с которым придется что-то делать переходящей к рынку России (Hill and Gaddy 2003; глава 28 настоящего сборника).

Остаточное наследие в российской рыночной экономике

С момента распада СССР российская экономика прошла значительный путь. «Большой взрыв», устроенный Е. Т. Гайдаром, продолжающиеся «реформы Грефа» и десятилетие быстрого экономического роста (1999–2008 гг.) привели к значительным преобразованиям в экономике и хозяйственной системе, избавив их от очень многих, если не всех, советских особенностей. Экономика современной России является «рыночной», хотя бы в том смысле, что большинство хозяйственных взаимодействий в ней осуществляется посредством рынков. Во многих отношениях Россия наших дней стала нормальной (развивающаяся, со средним уровнем дохода) страной (Shleifer and Treisman 2005). Тем не менее во многих из обсуждавшихся нами областей наблюдаются остаточные эффекты, следы командной системы, что отличает российское рыночное хозяйство от экономик других стран со средним уровнем

ности с правом распоряжения ею. Она рассматривалась как условно законная, используемая частным образом; с формальной же точки зрения собственность контролировалась государством и его агентами.

нем дохода (McKinsey Global Institute 1999, 2009; Lazarev and Gregory 2007).

Структурные остатки советского наследия

В настоящее время структура хозяйственной деятельности в России во многом схожа с той, которая присуща другим рыночным экономикам с доходами выше среднего уровня. Впрочем, в России, возможно, имеет место недооценка вклада сырьевых отраслей, вызванная трансфертным ценообразованием. В сфере услуг возникли новые, быстро развивающиеся направления деятельности, а большинство других отраслей значительно продвинулось по пути модернизации капитальной и производственной структур, хотя во многих из них отрицательное воздействие на рост производительности труда оказало весьма существенное падение спроса, в основе которого лежали унаследованные из прошлого огромные структурные деформации. Сегодня многие отрасли экономики «населены» новыми, в некоторых случаях *de novo* фирмами. Рядом с ними остаются многие созданные в советскую эпоху государственные и приватизированные предприятия, прошедшие через реструктуризацию различных степеней. В самом деле, как показали В. Лазарев и П. Грегори, к 2006 г. между российским народным хозяйством и рыночными экономиками других стран с доходами выше среднего уровня не осталось почти никаких макроотраслевых структурных различий (Lazarev and Gregory, 2007). В то же время в экономике по-прежнему доминируют отрасли по добыче полезных ископаемых и их первичной переработке, а также энергетические сектора. Если внести коррективы на трансфертные цены, то мы придем к выводу, что на эти отрасли приходится около 25% валового внутреннего продукта (ВВП) и почти 40% объема экспортных поставок⁵⁶. Отрасли, предприятия которых добывают и пере-

56. World Bank (2004). Как представляется, эти показатели России превышают аналогичные показатели других богатых ресурсами стран со средними доходами, но они находятся на значительно более низком уровне, чем у большинства развитых экспортеров ресурсов, таких как Австралия.

рабатывают полезные ископаемые, обеспечивают большую часть доходов российского государства и являются основным источником поступающей в его распоряжение ренты, направляемой на достижение тех или иных целей⁵⁷. Отметим, что региональное распределение промышленной структуры изменяется очень медленно (если перемены вообще происходят). Возможно, правы те исследователи, кто указывает на повышение степени деформации отраслевой структуры, когда в удаленных от центра регионах, а также в областях, специализирующихся на добыче полезных ископаемых, менее эффективные операции пользуются большей защитой от корректирующих воздействий рынка (Ickes and Ofer 2006).

Кроме того, все еще остается в эксплуатации значительная часть основных производственных фондов (заводов и оборудования), принадлежащих и новым, и выжившим в переходном периоде фирмам. Во многих отраслях большинство фирм все еще нуждается в реструктуризации и во многих случаях остается убыточными⁵⁸. Даже в приоритетной оборонной промышленности общее устаревание основных фондов, а значит и производимой продукции, является предметом непрекращающихся жалоб российских военных⁵⁹. В соответствии с данными исследований эффективности предприятий десяти важнейших секторов экономики, проводившихся Глобальными институтом McKinsey, несмотря на значительный прогресс, между Россией и странами с передовыми рыночными экономиками сохраняются значительные разрывы (McKinsey Global Institute 1999, 2009). Несмотря на то что в 1999–2007 гг. производительность труда в России возросла в 1,7 раза, ее уровень составил лишь 26% по сравнению с аналогич-

57. В 2006–2008 гг. рентные доходы, порождаемые добычей нефти и газа составляли в среднем около 500 млрд долл. (Gaddy and Ickes 2010). См. также главу 13 настоящего сборника.

58. По данным Росстата, даже в 2008 г. в обрабатывающей промышленности доля убыточных предприятий составила 35% (Росстат 2010).

59. Станочное оборудование российских предприятий устарело на 90%, равно как и производственные процедуры, а также методы управления производственным процессом. Неудивительно, что по данным исследования Министерства экономического развития, проведенного в 2008 г., по показателю производительности Россия в 30 раз отстает от стран Европейского союза и США. См.: McDermott (2011).

ным показателем США. При этом 30–80% разрыва в целом было обусловлено неэффективной «производственно-хозяйственной деятельностью» предприятий. Даже в металлургической промышленности России, большинство предприятий которой прошли через реструктуризацию и реновацию, производительность труда в 2007 г. составляла не более одной трети аналогичного показателя США; одна треть разрыва в производительности была обусловлена использованием устаревших унаследованных производственных мощностей. Даже на трех наиболее эффективных сталеплавильных заводах совокупная производительность факторов производства составила всего 77% от среднего показателя США. Несмотря на более высокую капитальную производительность нового оборудования, конечный результат определялся неэффективностью производственно-хозяйственных процессов и использования труда (McKinsey Global Institute, 2009, 41–58)⁶⁰. Это отставание в эффективности в значительной мере было связано с сохранением предприятий и операций, характеризующихся низкой производительностью и ведущих убыточную деятельность, то есть с остаточным давнишним наследием советской командной экономики и принятого в ней способа создания этих экономических структур. Кроме того, в большинстве отраслей неэффективность материальной структуры значительно усугубляется высокими уровнями политического/регулятивного вмешательства и ограничений — еще одним видом наследия советской системы (McKinsey Global Institute 1999, 2009).

Долгосрочные последствия имеет и материальное инфраструктурное наследие, доставшееся России (National Intelligence Council 2000). Остаются проблемы неразвитости дорожной сети, ветхости значительной части жилого фонда и других материальных структур. Железные дороги — каркас советской и постсоветской транспортной системы — нуждаются в огромных инвестициях (предполагается, что в ближайшие пять лет объем ка-

60. По показателю отраслевой продуктивности в металлургии Россия отстает от США на более значительное расстояние, чем другие страны с более высокими, чем средний, доходами, такие как Венесуэла, Чили и Мексика.

питаловложений составит 50 млрд долл.). В соответствии с государственным планом развития транспорта, в 2010–2015 гг. общая потребность в инвестициях в инфраструктуру оценивается в 495 млрд долл. Аналогично в плане развития российского энергетического комплекса до 2030 г. указывается, что потребность в капиталовложениях составляет 2 трлн долл.⁶¹ В случаях промышленного и социального капитала недостаточность унаследованной инфраструктуры является неизбежным следствием сущности и структуры командной системы, а также ее неспособности правильно определять экономические оценки.

Одним из самых заметных видов структурного наследия является большое количество моногородов⁶². Советское понимание рационального размещения производительных сил основывалось на выполнении требований по максимальной региональной специализации производства в рамках автаркического народного хозяйства. Моногорода олицетворяли собой триумф плановой и военной (обеспечения национальной безопасности) рациональности над экономическими резонами, триумф воли над природой. Построенные вокруг единственного производственного предприятия или технологического кластера, они способствовали установлению важнейших связей в специфических технологических цепочках планового производства. При этом количество видов дополняющей хозяйственной деятельности было минимальным, абсолютно необходимым для обеспечения жизни рабочей силы и населения⁶³. Особенно ши-

61. «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» утверждена правительством 27 августа 2009 г., <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/>.

62. Российские моногорода привлекли к себе внимание мировой общественности в 2009 г., когда жители города Пикалево (на северо-востоке страны), отстаивая свои права, перекрыли важнейшие автомобильную и железнодорожную магистрали между Москвой и Петербургом. Прибывший на место событий В. В. Путин потребовал, чтобы владелец расположенных в городах предприятий О. В. Дерипаска обеспечил их производственную деятельность. См.: Kostomarova and Blake (2009).

63. В соответствии с официальным определением моногородом считается населенный пункт, в котором на единственном предприятии или в кластере технологически связанных друг с другом фирм занято 25% рабочей силы или на долю этих предприятий приходится свыше 50% совокупного объема производства. Российские моногорода включают в себя

роко практика строительства моногородов была распространена к северу и к востоку от Урала, что отвечало стратегическим и военным потребностям государства, тем более что они наглядно, в реальной действительности, отражали «покорение Сибири», невзирая на экономические издержки ее «завоевания». Советская система цен и принципы ценообразования с ее региональными, отраслевыми различиями и различиями, обусловленными приоритетами, делала эти издержки невидимыми для плановиков и органов власти, ответственных за принятие решений. Но они сразу же проявлялись в растущих затратах капитала, материалов и природных ресурсов. Крах советской системы и усиливающееся воздействие рыночных сил в 1990–2000 гг. привели к тому, что почти две трети этих производственных центров (моногородов) оказались нежизнеспособными в качестве хозяйствующих субъектов. Для того чтобы предотвратить человеческую катастрофу, необходимо было весьма значительное перекрестное субсидирование либо со стороны государства, либо посредством виртуальных экономических цепочек (Gaddy and Ickes 2002), либо прямое финансирование со стороны федеральных или региональных властей. Некоторые из этих городов, напротив, после того как были сняты советские ограничения на экспорт и цены, сохранили жизнеспособность, так как они были построены вместе с предприятиями, специализировавшимися на добыче и первичной переработке энергоресурсов или других, обладающих высокой рыночной ценностью, полезных ископаемых.

В 2000 г. российское правительство объявило, что к числу моногородов относятся 467 городов и 332 менее крупных населенных пункта, половина из которых нуждается в особой поддержке либо непосредственно со стороны государства, либо со стороны владельцев предприятий, принуждаемых властями к оказанию помощи. Большинство градообразующих предприятий имеет узкую негибкую производственную базу, использует устарев-

не только те, в которых расположены предприятия обрабатывающей промышленности, но и предприятия по производству металлургической продукции и энергии, поставляемых на экспорт, а также академгородки, бывшие закрытые города и военные городки.

шие технологии и материальный капитал, а сами города — ветхую инфраструктуру и немобильное население. Большинство градообразующих предприятий, за исключением специализирующихся на добыче энергоносителей и полезных ископаемых и их обработке, производит «неправильную» продукцию в «неправильных» местах. Имеются в виду даже многие из тех предприятий, которые в 2000–2008 гг. демонстрировали жизнеспособность, благодаря очень высоким ценам на ресурсы и производимую (по-прежнему неэффективно) промышленную продукцию⁶⁴. Кризис 2009 г. привел к тому, что это структурное наследие командной экономики переместилось в центр внимания российского правительства. В 2010 г. 27 моногородам было выделено из федерального бюджета 27 млрд руб. Выделенные государством средства должны были использоваться в рамках осуществления комплексных планов по диверсификации экономики моногородов, а также решения их экономических и социальных проблем. Судя по всему, государственные субсидии (на сумму немногим менее 1 млрд долл.) оказались малоэффективными и в проекте федерального бюджета на 2011–2013 гг. поддержка данного вида не предусматривается⁶⁵. Таким образом, моногорода остаются наследством командной экономики, требующим немалых средств для своего сохранения.

Институциональные и поведенческие остатки советского наследия

В наши дни в России имеется большинство формальных институтов, необходимых для функционирования современной рыночной экономики. В монетизированной экономике с ее стандартными налогово-бюджетными, денежными и регулятивными институтами в экономической деятельности преобладает рыночное посредничество. В России были официально признаны права собственности, провозглашены законы, отно-

64. World Bank (2010), 21–25. См. также главы 27 и 28 настоящего сборника.

65. «Россия сокращает финансирование промышленных городов», РИА Новости, 16 сентября 2010 г.

сительно их осуществления, включая те, которые относятся к управлению корпорациями на высшем уровне. Для защиты прав собственности и вынесения решений были созданы новый гражданский кодекс и судебная система. В течение первого десятилетия XXI в. значительно упростилась и сократилась в размерах «паутина» официальных разрешений, лицензирования и регулирования, непосредственно распространявшаяся на малый и средний бизнес. Таким образом, за последние 19 лет значительная часть институционального командного наследия была подвергнута формальным преобразованиям. В то же время значительная часть экономики (в 2009 г. — свыше 50%) остается целиком вне рыночной сферы, до сих пор подвергается определенному воздействию командного наследия⁶⁶.

В банковском и финансовом посредничестве, несмотря на существование более чем тысячи частных банков, доминируют государственные предприятия⁶⁷. Большинство предприятий жилищно-коммунального хозяйства остается в государственном секторе. Несмотря на распад единой энергосистемы, железнодорожный транспорт, нефте- и газопроводы контролируются государственными монополиями, пусть даже прошедшими через «приватизации»⁶⁸. Государство остается существенно важным собственником в большинстве крупных промышленных предприятий. Ему принадлежат контрольные пакеты акций в большинстве предприятий энергетического и транспортного секторов. Прямой поддержкой государства пользуются несколько сотен государственных унитарных предприятий. Большое

66. Об этом говорили в своих интервью РИА Новости министр финансов А. Л. Кудрин и заместитель министра экономики А. Н. Клепач 5 октября и 2 июля 2009 г. соответственно.

67. Starobin and Belton (2001); “In the Shadow of Giants”, *The Economist*, February 17, 2011. См. обсуждение российской банковской и финансовой сфер в главах 23 и 24 настоящего сборника.

68. В их число входят «Российские железные дороги», «Росатом», «Федеральная сетевая компания», «Транснефть», «Газпром», сектор жилищно-коммунального хозяйства и др. См. обсуждение положения в секторе нефтедобычи в главе 14, в секторе добычи природного газа — в главе 15, на рынке электроэнергии — в главе 16, на железнодорожном транспорте — в главе 21 и в жилищно-коммунальном хозяйстве — в главе 21 настоящего сборника.

количество предприятий входит в перечень функционирующих в стратегических отраслях. Постоянно возрастает количество приоритетных промышленных/технологических проектов развития, осуществляемых в особых благоприятных, по существу «тепличных», условиях⁶⁹. В последних случаях создание особых условий представляет собой попытку замещения унаследованных российских экономических институтов институциональной средой, схожей с той, которая сформировалась в развитых рыночных экономиках. Наконец, за последние пять лет был создан ряд государственных корпораций, призванных возглавить осуществление важнейших инициатив в сфере экономического развития. Несмотря на то что они были подвергнуты критике за низкую эффективность деятельности и расточительное использование государственных ресурсов, не было предпринято никаких конкретных шагов по реформированию деятельности или преобразованию этих госкорпораций. Российское государство не отказывается от продолжения политики приватизации, но в настоящее время в центре ее внимания находится не создание новых автономных экономических акторов, а увеличение денежных поступлений в бюджет и осуществление инвестиций в интересах контролируемых государством предприятий и инициированных ими проектов. Таким образом, дирижизм, доминирующая роль государства в экономике, остаются активным наследием командной экономики.

Отчасти эта роль государства определяется концептуальным наследием, ориентированной на государство идеологией, легитимирующей всю экономическую деятельность и вознаграждение (в идеале «схваченной» в понятии «государственности»). Отсюда требование о том, чтобы любая сколько-нибудь значимая экономическая деятельность осуществлялась в первую очередь в интересах государства. Выполнение этого требования узаконивает существенную частную выгоду. Посколь-

69. См. перечень стратегических секторов в табл. 3.1. Наиболее известным из числа последних проектов является попытка «клонирования» Кремневой долины в подмосковном Сколково. См. <http://www.i-gorod.com/future>.

ку политическая легитимность (доверие к политическому руководству) зависит от сохранения и повышения результатов экономической деятельности, а также от повышения уровня жизни, государству необходимы мощные рычаги, посредством которых оно направляло и контролировало бы ход (если не все детали) экономической деятельности. В наши дни признается, что «рынки» отнюдь не являются барьером на пути к адекватному, хотя и не абсолютному контролю; ушло в прошлое и присущее советской системе неправильное понимание рынков и цен. Рынки рассматриваются как эффективные инструменты, нуждающиеся в управлении, а цены — как носители экономической ценности, которыми точно также необходимо управлять, по крайней мере в ключевых областях.

Текущий практический подход, осуществляемый в рамках этой идеологии, основывается не на материальном распределении, как в советской экономике, но на финансах. Значимая экономическая деятельность направляется с финансовых «командных высот», построенных вокруг пяти ключевых государственных банков: «ВТБ», «ВЭБа», «Газпромбанк», «Сбербанк» и «Россельхозбанк». На более низком уровне контроль над банковской и финансовой деятельностью осуществляется посредством подчиненных промышленных конгломератов: «Альфа-групп», «Русала», «Норникеля», «Роснефти», «Газпрома» и так далее, а также их «карманных» банков, использующих «персонализированное» (адресное) управление кредитными потоками. Важнейшие хозяйственные решения требуют официального одобрения, особенно те из них, в которых предполагается участие иностранцев. Все важнейшие инвестиционные решения, в первую очередь связанные с развитием, должны быть санкционированы (по крайней мере молчаливо) на высшем политическом уровне⁷⁰. Руково-

70. М. Б. Ходорковскому приписывалось множество грехов, но самыми главными из них были планы по строительству частных мощностей на северо-востоке страны, которые могли использоваться для прямого экспорта нефти в США и Европу, а также частного трубопровода для экспорта нефти в Китай. И в том и в другом случае была бы нарушена монополия государственной компании-экспортера «Транснефти». См., например: Goldman (2008), 111–112.

дители крупнейших компаний регулярно отчитываются перед властями различных уровней (федеральными, региональными или местными) в зависимости от степени важности их хозяйственной деятельности, что является продолжением роли первых секретарей партийных организаций в советской экономике. Тех, кто сопротивляется, кто не поддается прямому государственному контролю, стараются лишить возможности заниматься бизнесом либо в судебном порядке, либо оказывая более грубое давление, заставляя «непонимающих» продать активы более сговорчивым частным или государственным хозяйствующим субъектам. Такова была судьба «ЮКОСа», «Сибнефти», «РуссНефти» и крупнейших западных нефтяных компаний, включая «ТНК-ВР», утратившую контроль над запасами Ковыктинского газоконденсатного месторождения и вынужденную пойти на реструктуризацию⁷¹.

Государственный контроль, который не всегда носит форму прямого управления, распространяется и на командные высоты, находящиеся за пределами банковской и финансовой сфер. В этих случаях государство уделяет особое внимание добыче и первичной переработке полезных ископаемых, прежде всего энергоносителей, а также транспортировке промышленной продукции и минерального сырья (железные дороги, трубопроводы, морские и речные перевозки)⁷². Российское государство проявляет особое внимание к секторам, определяющим развитие экономики. К ним относятся отрасли, в которых создается наиболее высокая добавленная стоимость, наиболее высокая рента (доходы от экспорта), а также объединяющие экономику посреднические инфраструктурные сектора (например, транспорт, коммуникации). В мае 2005 г. в России был принят закон, в котором приводится перечень важнейших обрабатывающих и стратегических отраслей (табл. 3.1). Государство непосредственно заинтересовано в их деятельности

71. См. острые дискуссии об этом давлении в книге М. Голдмана (Goldman 2008) и в статье Р. Эриксона, в которой рассматривается установление государственного контроля над сферой добычи природного газа (Ericson 2009, 54).

72. Ресурсная зависимость, а также положение в добыче нефти, газа и в металлургии рассматриваются в главах 13, 14, 15 и 17 настоящего сборника.

ТАБЛИЦА 3.1
Стратегические отрасли

Гидрометеорология и геофизика.

Атомная энергия (материалы, хранение радиоактивных отходов, исследования, проектирование оборудования и строительство, исследования в области безопасности).

Производство, техническое обслуживание и продажи разведывательных и шифровальных (криптографических) средств.

Разработка, техническое обслуживание, продажи и использование вооружений и военной техники.

Разработка, испытания, производство и техническое обслуживание авиационных и космических технологий, технологий в сфере авиационной безопасности, космическая деятельность.

Осуществление крупнотиражной издательской деятельности, теле- и радиовещание.

Естественные монополии (за исключением передачи электроэнергии по распределительным сетям и муниципального распределения тепловой энергии, почтовых услуг).

Крупнейшие телекоммуникационные компании (за исключением компаний, предоставляющих доступ в Интернет).

Крупнейшие производители металлов и сплавов, если их продукция используется в оборонной промышленности.

Разведка и добыча важнейших полезных ископаемых.

Добыча (вылов) водных биологических ресурсов.

Источник: Ст. 6 Федерального закона № 57-ФЗ от 29 апреля 2008 г. (<http://base.garant.ru/12160212/#6>). См. обсуждение в «Law on Foreign Investment in Strategic Industries Gets Final Confirmation», *VOFIT Weekly* 19 (May 9, 2008).

и ему принадлежит право решающего голоса в любых взаимодействиях предприятий этих отраслей с иностранцами.

Развитие каждой из стратегических отраслей является объектом государственного контроля, распространяющегося, прежде всего, на изменения в собственности. Как и в советские времена, опасения «утраты контроля» перевешивают экономические резоны.

Кроме того, основным источником развития остаются государственные инвестиции, а также капиталовложения, направление которых определяется государством, даже в тех случаях, когда источники финансовых ресурсов являются частными. На всех политических уровнях от предприятий ожидают не только уплаты налогов, но и участия в достижении политических це-

лей и целей развития⁷³. В конце 2000-х гг. было объявлено о начале реализации ряда национальных проектов по осуществлению плана В.В.Путина и созданию нескольких новых федеральных корпораций, которые должны были принять активное участие в достижении целей государства. Предполагалось, что деятельность этих корпораций будет способствовать диверсификации производственной структуры и инфраструктуре, а значит и экономическому развитию России в целом. В середине 2008 г. хозяйственную деятельность вели шесть таких крупнейших корпораций: «Росатом», «ВЭБ» (государственный банк развития), «Ростехнологии» («Ростех»), «Российская корпорация нанотехнологий» («Роснано»), «Олимпстрой» и Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (РЖС). С тех пор к ним добавились государственный фонд фондов и институт развития «Российская венчурная компания» («РВК»), «Росагролизинг», «ГК Автодор» и созданный по инициативе Д.А.Медведева Российский фонд прямых инвестиций.

Двумя наиболее важными новыми корпорациями являются «Роснано», призванная организовать и финансировать базисные исследования в сфере передовых технологий, и «Ростехнологии», миссия которой заключается в модернизации российских машиностроительной и инженерной отраслей. Корпорация «Ростехнологии» была образована в результате слияния «Рособоронэкспорта», который ранее приобрел «АвтоВАЗ», и нескольких предприятий оборонной промышленности. С тех пор она ведет агрессивную поли-

73. Строительство олимпийских объектов в районе Сочи, включая материальную инфраструктуру, финансируется из средств, добровольно перечисляемых крупнейшими российскими компаниями и владеющими ими олигархами. В частности, в 2009 г. в преддверии сокращения на 10% бюджета «Олимпстроя», корпорация «Газпром» перечислила на строительство олимпийских объектов 20 млн долл. См.: "Russia Slashes Sochi 2014 Winter Olympics Budget", *The Guardian*, February 24, 2009, <http://www.guardian.co.uk/sport/2009/feb/24/>. О сокращении бюджета см.: "Rosneft Largest 2014 Olympics Sponsor among Oil Companies", *RIA-Novosti*, February 24, 2009, <http://en.rian.ru/analysis/20090224/120281020.html> и статью в номере газеты «Ведомости» за 6 апреля 2009 г., в которой рассказывается о расширении участия в олимпийском строительстве российских нефтяных компаний и «Газпрома».

тику поглощений других, во многих случаях частных машиностроительных и инженерных фирм. В начале июля 2008 г. президент России Д.А. Медведев подписал указ о предоставлении «Ростехнологиям» прав собственности в 426 фирмах из разных отраслей промышленности; при этом в 246 из них преобладала частная собственность. Хотя большинство поглощений были связаны с оборонным сектором, в «коллекцию» «Ростехнологий» вошли авиакомпания, курорты и торговые фирмы⁷⁴. Несмотря на капитализацию за счет государственного бюджета, предполагается, что для достижения поставленных государством целей развития эти «корпорации» будут использовать и частное финансирование.

Кроме того, инвестиционные планы и планы развития координируются и осуществляются частными и государственными крупнейшими компаниями страны, ее «национальными чемпионами», осуществляющими хозяйственную деятельность в важнейших, стратегических секторах экономики. В их число входят такие корпорации, как «Газпром», «Роснефть», «Лукойл», «Русал», «Полюс Золото», «Алроса», «Северсталь» и др.⁷⁵ Вместе с национальными проектами, осуществлявшимися под руководством новых федеральных корпораций, эти предприятия позволили политическому руководству российского государства получить экстраординарный контроль над направлением и формой экономического развития, что рассматривается нами как сохраняющееся наследие командной экономики.

Другие виды наследия, сохранившиеся и через почти два десятилетия, вместившие в себя переходный и восстановительный периоды, являются более тонкими. Но они не менее опасны, чем рассмотренное нами материальное и институциональное наследие командной

74. "Structure of State Conglomerate Emerges", *BOFIT Weekly* 29, July 18, 2008, http://www.suomenpankki.fi/bofit_En/seuranta/viikkokatsaus/Pages/default.aspx.

75. Интересная дискуссия о роли этих компаний в энергетическом секторе представлена в книге М. Голдмана (Goldman 2008). Во всех случаях руководители этих компаний регулярно отчитывались перед В.В. Путиным и обсуждали с ним свои стратегические планы, в частности относительно международных операций.

экономики, так как коренятся в неформальных институтах предшествовавшей системы, моделях поведения и понимания, в социальных и политических нормах, «вдыхающих жизнь» и в новые формальные, ориентированные на рынок, институты. Как правило, они рассматриваются в политической, правовой и социальной сферах, а также в воздействиях на функционирование рыночной системы. Как уже обсуждалось, это наследие включает в себя сохраняющееся принятие первенства государства и его высших представителей и руководителей, когда автономным частным и общественным институтам приписываются весьма ограниченные роли. Служение государству по-прежнему рассматривается как высшее (полностью законное) призвание и основная легитимная основа материального благосостояния.

Происходящее на государственной службе переплетение личного и общественного приводит к «персонализации» власти, отражающейся в личных отношениях, когда верность становится высшей добродетелью, заслуживающей всемерного поощрения. Эта ситуация подкрепляется советскими понятиями общественной собственности, которые и в наши дни «размывают» различие между публичной и частной сферами. Многие современные состояния были сделаны и делаются при поддержке государства и неформальных каналов, следовательно, их «владельцы» не имеют возможности всецело обладать собственностью⁷⁶. Одновременно это служит проявлением наследия советской нисходящей «неподотчетности» политической и экономической власти, узаконенного произвола элиты, тех, кто занимает различные должности во власти. Данное наследие все еще образует красугольный камень полного отсутствия верховенства права, вместо которого в России царит путинская «диктатура закона» как инструмент политического, экономического и общественного управления.

76. В июле 2010 г. в интервью *Financial Times* О. В. Дерипаска заявил, что он готов вернуть все свое состояние, если так будет угодно В. В. Путину. Gideon Rachman, "Lunch with the FT: Oleg Deripaska", *Financial Times*, July 16, 2010, <http://www.ft.com/cms/s/2/a2ba7bf6-9069-11df-ad26-00144feab49a.html#axzz1G7mo37J2>.

Одним из проявлений этого является неудачная попытка реформы советского уголовного права (начатой, кстати говоря, по инициативе тогдашнего президента России Д. А. Медведева), направленная на достижение его более полного соответствия реалиям рыночной экономики и новому, в большей степени ориентированному на рынок, гражданскому кодексу. Действительно, как отмечалось в исследовании, представленном в Государственной думе 16 сентября 2010 г., по отношению к экономическим преступлениям уголовный кодекс остается «советским», поскольку он игнорирует реформы в гражданском кодексе⁷⁷. Как утверждает А. В. Леденева, в России верховенство права было «отодвинуто в сторону» мощным комплексом неформальных практик (Ledeneva 2011). На месте, предназначенном для права, мы видим патримониальные структуры силы, где решения принимаются на основе отношений между людьми и традиционных форм власти. Патримониальные механизмы управления на высшем уровне остаются на месте, поскольку относительно слабый вызов был брошен им только демократическими формами, введенными М. С. Горбачевым и Б. Н. Ельциным. Но в период пребывания у власти В. В. Путина и Д. А. Медведева эти демократические формы все более и более выхолащиваются. Таким образом, повсеместная и постоянно усиливающаяся коррупция должна рассматриваться не столько как уголовное деяние, сколько как использование персонализированного доверия, компенсирующего изъяны, обусловленные «избирательностью» в функционировании формальных институтов; коррупция представляет собой способ существования в более крупной, в основном унаследованной, системе. Таким образом, участие в коррупции рационализируется всеми вовлеченными в нее как необходимость — единственная возможность выживания, повышения эффективности, сохранения доверия друг к другу перед лицом произвольных изменяющихся «правил», сохранения конкурентоспособ-

77. Министерство внутренних дел и прокуратура России приложили немало усилий к тому, чтобы задержать реформы и свести на нет предложения Д. А. Медведева. См.: Pomerantz (2011).

ности, — о чем свидетельствуют данные недавних опросов (Tulaeva 2011).

Действиям в рамках этой модели поведения способствует еще один вид сохраняющегося наследия — согласие с существованием различных правил игры для тех, кто занимает разное политическое и социальное положение. Тем самым сохраняется устройство, которое когда-то получило название сословного общества (Заборов 2009). Имеется в виду общество, в котором роли, исполняемые людьми, открывающиеся перед ними возможности и вознаграждение различаются в зависимости от занимаемого ими в обществе положения. Такое устройство усиливает способность государства контролировать чувства человека относительно того, как он должен вести хозяйственную деятельность, и ведет к повышению степени важности его личных связей и отношений. Кроме того, это означает, что чужаки (и русские, и иностранцы), которые хотели бы осуществить некую хозяйственную инициативу, заняться новой деятельностью, должны будут преодолеть высокий барьер, преграждающий им движение к поставленной цели. В отсутствие связей (по крайней мере молчаливого политического согласия и/или покровительства) предпринимательство превращается в довольно сложную задачу, особенно в важных для государства или «стратегических» областях. В каждой из них контроль над собственностью должен оставаться в руках государства или доверенных лиц из числа россиян. Там где контроль над фирмой из этих секторов принадлежал иностранцам, они либо последовательно вытеснялись, либо должны были довольствоваться положением миноритариев⁷⁸. Российское государство и крупнейшие национальные компании приветствуют миноритарную собственность, не предполагающую контроль, контрактные отношения по поводу предоставления капитала, ноу-хау и технологий, но не желают делиться полнотой власти.

78. Применялись различные формы политического и правового давления, включая произвольное использование природоохранного законодательства. О том, как эти процессы протекали в секторах добычи нефти и природного газа, см. в работах М. Голдмана (Goldman 2008) и Р. Эриксона (Ericson 2009).

Крупнейшие сделки между российским государством и иностранными хозяйствующими субъектами рассматриваются как стратегические, но они не должны ущемлять законные интересы национальных деловых кругов⁷⁹. Все это способствует сохранению важнейшей роли российского государства и его высшего руководства в определении характера и направлений экономического развития. Как представляется, ее можно описать как ослабленную форму советской командной экономики.

Это поведенческое наследие прослеживается и в действиях российского государства в условиях финансового кризиса 2008–2009 гг. В них наглядно отразились и выразились опасения относительно усиления зависимости от иностранцев, утраты контроля над российскими активами, а значит и над направлением и характером развития экономики; опыт, полученный в 1990-е гг., показал, насколько опасным может быть влияние иностранных кредиторов на политику! Поэтому российское государство сочло необходимым вмешаться, чтобы «спасти» промышленные активы, использовавшиеся в качестве залога при получении зарубежных кредитов. Имели место и прямые интервенции, и правовые шаги, направленные на замораживание активов с тем, чтобы не допустить их использования для уплаты долгов зарубежным банкам⁸⁰. Вместо того чтобы использовать в ка-

79. См. интервью И. И. Сечина *Wall Street Journal* об обмене акциями между ВР и «Роснефтью» в рамках осуществления проекта по освоению Арктики. По мнению Сечина, коммерческие интересы консорциума ААР (владельцев «ТНК-ВР») и ВР могут помешать осуществлению стратегического проекта, и он предостерегает участников сделки от действий в этом направлении. Gregory White, “Russia’s Sechin Defends Investment Climate”, *Wall Street Journal*, February 22, 2011.

80. Только через «ВЭБ» на поддержку капитала и рефинансирование иностранной задолженности было направлено 62 млрд долларов; см. О. Кувшинова, «Две трети бюджета», *Ведомости*, 21 октября 2008 г. Что касается возвращения кредитов, то омский суд заморозил активы «Вымпелкома», принадлежавшие «Альфа-групп», чтобы не допустить оплаты задолженности перед зарубежными банками (G. White, “Court Freezes Altimo’s Stake in Vimpelcom”, *Wall Street Journal*, October 28, 2008). Активы были разморожены после того, как «Альфа» получила государственный кредит для оплаты иностранных заимствований. Очевидно, тот же самый суд использовался «Альфа-групп» для захвата доли норвежской компании *Telnor* в «Вымпелкоме». См. G. White, “Russia Raises Legal Pressure on Telnor”, *Wall Street Journal*, April 4–5, 2009.

честве залога дополнительные российские активы, крупнейшие заемщики были вынуждены избавиться от своей зарубежной собственности⁸¹. Как и в прошлом, поддержка домашних хозяйств и частных лиц осуществлялась, прежде всего, на рабочих местах. Государство оказывало помощь производителям, чтобы избежать массовых сокращений и не допустить остановки производств, возвратившись к советской традиции социальной поддержки по месту работы.

Наконец, наследие командной экономики просматривается и в подходах к модернизации В. В. Путина и Д. А. Медведева. За завесой риторики о либерализации, открытости и демократии скрывается понимание процесса как направляемого и движимого государством⁸². Государство должно определить, что представляет собой современная инновационная экономика, а затем создать ее посредством осуществления приоритетных «инновационных» проектов, строительства особых «экспериментальных» городов и выделения специальных зон. Декларации, в которых российское руководство делится своими представлениями о будущем страны, построены на использовании правильных слов о свободе и инновациях, но в итоге все сводится к использованию надлежащим образом государственных средств. Имеется в виду, что они должны быть направлены на удовлетворение нужд и потребностей государства. Безусловно, государство обязано проявлять умеренность и помнить о проблемах, волнующих общество; настоящие эксперименты должны проводиться в «специально отведенных местах» и «инкубаторах».

81. О. В. Дерипаске пришлось продать свои иностранные активы немецкой строительной компании *Hochtief* и канадскому производителю автомобильных компонентов *Magna Industrial*; см.: *Wall Street Journal*: G. White, "Russian Tycoon Turns Big Stake Over to Creditors", October 4–5, 2008; G. Simpson and S. Schmidt, "Russia's Deripaska Faces Western Investigations", October 10, 2008; G. White and D. Cimilucca, "An Oligarch's Struggle", December 22, 2008. Продать зарубежные активы или отказаться от планов по их приобретению были вынуждены металлургические олигархи М. Д. Прохоров и В. С. Лисин; см.: A. Kramer, "Empires Built on Debt Start to Crumble", *Wall Street Journal*, October 18, 2008.

82. См. статью Д. А. Медведева «Россия, вперед!», http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml, и его же послание Федеральному Собранию в 2009 г., <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

Командная экономика оставила России в наследство ограниченное рыночное хозяйство, которое является в значительной степени политически мотивированным и направляемым. Рынки получили повсеместное распространение и сохранили свои основные микроэкономические функции по координации и мотивации. Но в ключевых секторах экономики их роль по определению направления хозяйственной деятельности с целью использования открывающихся возможностей, отправке сигналов о долгосрочной желательности и «сталкиванию» с неприбыльных путей существенно ограничена; предполагается, что ее в значительной степени должны исполнять политические власти. Инициатива, в общем, пока не является наказуемой, но важнейшие начинания должны получать одобрение вышестоящих органов власти. В противном случае попытки их осуществления будут сурово наказаны, как это случилось с «ЮКОСом». Органы власти самого высокого уровня неподотчетны никому; право остается, скорее, инструментом контроля, чем регулятором отношений; права собственности все также носят в значительной степени условный характер и зависят от экономического поведения и отношений; а основной движущей силой роста по-прежнему является государство.

В России действует непрозрачная, персонализированная (неформально регулируемая) система перераспределения ренты, поддерживающая элиту и большое количество в основном унаследованных производственных операций. Ко вторым относятся моногорода и стратегические производители (независимо от того, определяется ли их значение продукцией или местоположением), поддерживаемые крупными перетоками ренты из сектора по производству энергии и металлургии (см. главу 13 настоящего сборника). В данном случае речь идет об естественном наследстве командной экономики — неспособность дать оценку экономической деятельности и отсутствие альтернатив использованию ресурсной ренты за исключением нерационального, расточительного развития. Эту систему называют неофеодальной (Inozemtsev 2011), рентозависимой (Gaddy and Ickes 2010) и Москвией (Rosefielde and Hedlund 2009). Все эти и подобные им характеристики «захватывают» различные

аспекты и в конечном счете вытекают (пусть даже несколько их преувеличивая) из сохраняющегося наследия командной экономики и ее более глубоких социальных и культурных корней.

Библиография

- Волков, Вадим. 2005. *Силовое предпринимательство. Экономико-социологический анализ*. М.: ГУ—ВШЭ.
- Восленский, Михаил. 1991. *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. М.: Советская Россия.
- Долгопятова, Татьяна. 1998. *Неформальный сектор в российской экономике*. М.: ИСАРП.
- Заборов, Александр. 2009. «Признаки сословного государства», *Эксперт Урал* 41 (26 октября).
- Иванов, Вадим и Анна Колбасова, ред. 1992. *Российская экономика в 1991 году: тенденции и перспективы*. М.: ИЭП.
- Корнаи, Янош. 2000. *Социалистическая система. Политическая экономика коммунизма*. М.: НП Журнал «Вопросы экономики».
- Ослунд, Андерс. 1996. *Россия: рождение рыночной экономики*. М.: Республика.
- Ослунд, Андерс. 2011. *Строительство капитализма. Рыночная трансформация стран бывшего советского блока*. М.: Логос.
- Пайпс, Ричард. 2012. *Россия при старом режиме*. М.: Захаров.
- Радаев, Вадим. 1998. «О роли насилия в современных деловых отношениях», *Вопросы экономики* 19.
- Росстат. 2003. *Российский статистический ежегодник 2003*. М.: Госкомстат.
- Росстат. 2008. *Российский статистический ежегодник 2008*. М.: Госкомстат.
- Alexeev, Michael V. 2007. "Second Economy", in *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.
- Åslund, Anders. 1997. "Observations on the Development of Small Private Enterprise in Russia", *Post-Soviet Geography and Economics* 38, no. 4, 191–205.
- Black, B., R. Kraakman, and A. Tarasova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" *Stanford Law Review* 52, 1731–808.
- Blasi, J. R., M. Kroumova, and D. Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Commander, Simon, and Mark Schankerman. 1997. "Enterprise Restructuring and Social Benefits", *Economics of Transition* 5, no. 1, 1–24.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1999. *Transition Report 1999*. London: EBRD.
- Ericson, Richard E. 1979. "A Theoretical and Institutional Analysis of Industrial Supply in the USSR: A Study of Resource Allocation under Uncertainty", CRMS Working Paper IP-276, Berkeley, CA.

- Ericson, Richard E. 1990. *The Soviet Union: 1979–1990*. San Francisco: ICS Press.
- Ericson, Richard E. 1991. “The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform”, *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 4, 11–28.
- Ericson, Richard E. 1999. “The Structural Barrier to Transition Hidden in Input-Output Tables of Centrally Planned Economies”, *Economic Systems* 23, no. 3, 199–224.
- Ericson, Richard E. 2006a. “The Russian Economy”, in *Perspectives on the Russian State in Transition*, ed. Wolfgang Danspeckgrüber. Princeton, NJ: Princeton University Press, 112–162.
- Ericson, Richard E. 2006b. “Command versus ‘Shadow’: The Conflicted Soul of the Soviet Economy”, *Comparative Economic Studies* 48, no. 1, 50–76.
- Ericson, Richard E. 2007. “Command Economy”, *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.
- Ericson, Richard E. 2009. “Eurasian Natural Gas Pipelines: The Political Economy of Network Interdependence”, *Eurasian Geography and Economics* 50, no. 1, 28–57.
- Ernst, Maurice, Michael Alexeev, and Paul Marer. 1996. *Transforming the Core: Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press.
- Frye, Timothy, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. “Rackets, Regulation and the Rule of Law”, *Journal of Law, Economics, & Organization* 16, no. 2, 478–502.
- Gaddy, Clifford. 2001. “The Fallacy of Using GDP to Judge Economic Performance in Russia’s Transition Economy”, Brookings Institution, Washington, DC.
- Gaddy, Clifford, and Barry Ickes. 2002. *Russia’s Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Gaddy, Clifford, and Barry Ickes. 2010. “Russia after the Global Financial Crisis”, CRIFES Working Paper.
- Garvy, George. 1977. *Money, Financial Flows, and Credit in the Soviet Union*. Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research.
- Goldman, Marshall I. 2008. *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*. Oxford: Oxford University Press.
- Gregory, Paul, and Robert Stuart. 2001. *Russian and Soviet Economic Performance and Structure*, 7th ed. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Grossman, Gregory. 1963. “Notes for a Theory of the Command Economy”, *Soviet Studies* 15, no. 2, 101–123.
- Grossman, Gregory. 1987. “Command Economy”, *New Palgrave Dictionary of Economics*. New York: Palgrave.
- Guriev, Sergei, and Barry Ickes. 2001. “Microeconomic Aspects of Economic Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1950–2000”, NES Working Paper, Moscow.
- Haaparanta, J., T. Juurikkala, O. Lazereva, J. Prittila, L. Solanko, and E. Zhuravskaya. 2003. “Firms and Public Service Provision in Russia”, BOFIT Discussion Paper.
- Handelman, Stephen. 1995. *Comrade Criminal: Russia’s New Mafiya*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Hedlund, Stefan. 1999. *Russia's Market Economy*. London: University College London Press.
- Hedlund, Stefan. 2001. "Property without Rights: Dimensions of Russia's Privatization", *Europe-Asia Studie* 53, no. 2.
- Hedlund, Stefan. 2005. *Russian Path Dependence*. London: Routledge.
- Hendley, Katherin. 1999. "Rewriting the Rules of the Game in Russia: The Neglected Issue of the Demand for Law", *East European Constitutional Review* 8, no. 4, 89–95.
- Hendley, Katherin, Barry Ickes, Peter Murrell, and Randi Ryterman. 1997. "Observations on the Use of Law by Russian Enterprises", *Post-Soviet Affairs* 13 (January–March): 19–41.
- Hill, Fiona, and Clifford Gaddy. 2003. *The Siberian Curse*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Horvath, Robert. 2011. "Putin's 'Preventive Counter Revolution': Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution", *Europe-Asia Studies* 63, no. 1, 1–26.
- Ickes, B.W., and Gur Ofer. 2006. "The Political Economy of Structural Change in Russia", *European Journal of Political Economy* 22, 409–434.
- IMF, World Bank, EBRD, and OECD. 1991. *A Study of the Soviet Economy*. Paris: OECD.
- Inozemtsev, Vladislav L. 2011. "Neo-Feudalism Explained", *American Interest* 6 (4), <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=939>.
- Jacob, Marcus, and Marcel Tyrell. 2010. "The Legacy of Surveillance: An Explanation for Social Capital Erosion and the Persistent Economic Disparity Between East and West Germany", working paper, Harvard University.
- Joscow, Paul L., Richard Schmalensee, and Natalia Tsukanova. 1994. "Competition Policy in Russia during and after Privatization", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 301–381.
- Keenen, Edward L., 1986. "Muscovite Political Folkways", *Russian Review* 45, 115–181.
- Kontorovich, Vladimir. 1988. "Lessons of the 1965 Soviet Economic Reform", *Soviet Studies* 40, no. 2, 308–316.
- Kontorovich, Vladimir. 2007. "Soviet Economic Reform", *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed. New York: Palgrave.
- Kostomarova, Anastasia, and James Blake. 2009. "Pikalyovo Touches on Plight of Russia's 'Monocities'", *Business RT* (June 17).
- Krueger, Gary. 2004. *Enterprise Restructuring and the Role of Managers in Russia*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. "Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia", CEFiR Working Paper.
- Lazarev, Valery, and Paul Gregory. 2007. "Structural Convergence in Russia's Economic Transition", *Economic Change* 40, 281–304.
- Ledeneva, Alena V. 1998. *Russia's Economy of Favors*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledeneva, Alena V. 2011. "Corporate Corruption in Russian Regions", *Russian Analytic Digest* 92.

- Matthews, Mervyn. 1978. *Privilege in the Soviet Union*. London: Allen & Unwin.
- McDermott, Roger. 2011. "The Generational Crisis in Russia's Defense Industry", *Eurasia Daily Monitor* 15, no. 100 (May 124).
- McKinsey Global Institute. 1999. *Report on Russian Economic Performance*, <http://www.mckinsey.com/mgi.html>.
- McKinsey Global Institute. 2009. *Lean Russia: Sustaining Economic Growth through Improved Productivity*, <http://www.mckinsey.com/mgi.html>.
- National Intelligence Council (NIC). 2000. "Russia's Physical and Social Infrastructure: Implications for Future Development", Seminar Series Report CR 2000-06. Washington, DC: NIC.
- North, Douglas, and Lance Davis. 1971. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nove, Alec. 1986. *The Soviet Economic System*. Boston: Allen & Unwin.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1997. *OECD Economic Surveys: Russian Federation*. Paris: OECD Publications.
- Pomerantz, William E. 2011. "The Magnitsky Case and the Limits of Russian Legal Reform", *Russian Analytic Digest* 92 (February 22).
- Reddaway, Peter, and Dmitri Glinski. 2001. *The Tragedy of Russia's Reforms*. Washington, DC: Institute of Peace Press.
- Rosefelde, Steven. 2007. *Russian Economics from Lenin to Putin*. London: Blackwell.
- Rosefelde, Steven, and Stefan Hedlund. 2009. *Russia since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruble, Blair. 1981. *Soviet Trade Unions*. New York: Cambridge University Press.
- Ryterman, Randi, and B. Weber. 1996. "The Role of Attitudes in the Performance of the Legal System: Evidence from a Survey of Russian Firms", World Bank.
- Sachs, Jeffrey D., and Katherina Pistor, eds. 1997. *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schroeder, Gertrude. 1979. "The Soviet Economy on a Treadmill of Reforms", in Joint Economic Committee, *Soviet Economy in a Time of Change*. Washington, DC: Government Printing Office, 312-340.
- Shleifer, Andrei. 1997. "Government in Transition", *European Economic Review* 41, nos. 3-5, 385-410.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19, no. 1, 151-174.
- Starobin, Paul, and Catherine Belton. 2001. "Russia's Big Get Bigger", *Business Week* (International Edition) (July 16).
- Tulaeva, Svetlana. 2011. "How Anti-Corruption Laws Work in Russia", *Russian Analytic Digest*, #92, 22 February.
- Wegren, Stephen K. 1998. *Agriculture and the State in Soviet and Post-Soviet Russia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Woodruff, David. 1999. *Money Unmade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- World Bank. 1996. *World Development Report: From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 1999. *World Development Report: Entering the 21st Century. The Changing Development Landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2002. *Transition: The First Ten Years*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2006. *World Development Report: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, Russia Country Department. 2004. *Russian Economic Report*, no. 7, <http://www.worldbank.org.ru>.
- World Bank. 2010. *Russian Economic Report*, no. 17, <http://www.worldbank.org.ru>.

ГЛАВА 4

АНДЕРС ОСЛУНД

Преобразование российской экономики*

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ российской экономики в посткоммунистический период было крупнейшим событием современной истории. Российская экономика изменилась очень сильно, когда предшествующая ей советская система была преобразована в более или менее нормальную рыночную экономику. Неудивительно, что такое значительное преобразование вызывает споры и мнения о нем очень разнятся.

Чтобы показать перспективу, мы сначала подытожим произошедшие изменения. Главное изменение состоит в том, что Россия отказалась от модели советской командной экономики и перешла к рыночной экономике с доминированием частного предпринимательства. По данным Европейского банка реконструкции и развития, 65% валового внутреннего продукта (ВВП) России производится в настоящее время в частном секторе. После многолетнего роста цен инфляция снизилась до однозначных показателей. Триema основными задача-

* Если не указано иное, данная статья отсылает к моей книге: Ослунд (2007). Литература, посвященная переходному периоду в России, многочисленна, но немного книг дают как общую картину, так и подробности. Другие крупные работы, посвященные переходному периоду в России, включают работы Ослунда (Åslund 1995), Мау и Стародубровской (Mau and Starodubrovskaya 2001; Мау и Стародубровская 2004), Сутелы (Sutela 2003) и Шлейфера (Shleifer 2005). Двумя важнейшими источниками информации о первых годах переходного периода являются мемуары Бориса Ельцина (Yeltsin 1994; Ельцин 1994) и Егора Гайдара (Gaidar 1999; Гайдар 2012б). Основной работой, посвященной приватизации в России, является книга Бойко, Шлейфера и Вишны (Boyscko, Shleifer, and Vishny 1995). Среди наиболее острых критиков российских экономических реформ можно выделить Гольдмана (Goldman 2003) и Роузмилда и Хедлунда (Rosefield and Hedlund 2008).

ми реформаторов российской экономики были построение рыночной экономики, приватизация и макроэкономическая стабилизация. А цель состояла в создании условий для экономического роста и повышении благосостояния граждан. И действительно, за период с 1999 г. по 2008 г. российская экономика в среднем росла на впечатляющие 7% в год.

Однако сохранялись и существенные проблемы. Цена преобразований оказалась высокой. Объем производства снижался начиная с 1989 г. и до 1998 г., за исключением только одного 1997 г. По официальным данным, спад составил 40%, что уже драматично, хотя в реальности падение могло быть и глубже (примерно еще на 20%) (Åslund 2002, 118, 136; Ослунд 2011, 191, 214–215). Главной экономической проблемой в первые годы преобразований была инфляция, достигшая пикового уровня в 2500% в 1992 г. Ожидалась безработица в масштабах страны, но эта проблема не возникла, так как реальная заработная плата сокращалась еще более значительными темпами. В период с 1989 по 1994 г. средняя ожидаемая продолжительность жизни мужского населения сократилась с 64 до 58 лет. За тот же период уровень преступности вырос вдвое, что было связано с тем, что старый порядок уже разрушился, а новый еще не был создан. Все эти данные говорят о том, что основной проблемой в переходный период была дезорганизация. Из-за политической борьбы реформы были проведены не так полно, как в Польше или Прибалтийских государствах. При этом в России они шли значительно медленнее, чем ранние радикальные и успешные реформы в других странах.

Сегодня главной проблемой является ненормальное функционирование государственных структур из-за их неэффективности и подверженности коррупции. Поэтому едва ли большим преувеличением будет заявление о том, что российские реформы свелись в основном к приватизации, тогда как функционирование государственных структур едва ли улучшилось, а коррупция даже выросла. В 2012 г. международная неправительственная организация *Transparency International* поставила Россию на 133-е место среди 176 стран, включенных в ее индекс восприятия коррупции. Другими серьезны-

ми проблемами являются растущее неравенство доходов и имущественное расслоение, а также устойчиво невысокая средняя продолжительность жизни мужского населения.

Структура российской экономики изменилась так значительно, что стала напоминать структуру современной западной экономики. Основное изменение заключается в сокращении производственного сектора и военно-промышленного комплекса при расширении сектора услуг. Российская экономика стала открытой и в гораздо большей степени интегрированной в мировую экономику. Советский Союз был крупным импортером зерна, а Россия вновь стала крупнейшим его экспортером. Однако роль сырьевого сектора, и в особенности нефтегазового, не изменилась. В 2010 г. он составлял примерно одну пятую часть российского ВВП, две третьих российского экспорта и половину доходов госбюджета.

Настоящий краткий обзор российских преобразований начинается с рассмотрения причин экономических реформ. Во второй части мы рассмотрим советские экономические реформы, начатые в 1985 г., и то, как они вели к экономическому краху страны. В третьей части представлена программа реформ и дано описание ее реализации. В последней части дается оценка результатов реформ.

Зачем Россия начала рыночные реформы?

В мире было немного таких же застывших мест, как Советский Союз начала 1980-х гг. В соответствии с общепринятым мнением считалось, что его политическая и экономическая система выбита в камне и в скором времени не поддастся никаким изменениям. Утверждения, что советская система не сможет работать делали со времени русской революции 1917 года, но система выжила. Время от времени предпринимались попытки реформ (в частности, в 1920-х, 1950-х и 1960-х гг.), но затем старая система возвращалась на место (хотя и в менее жесткой форме) и, по официальным данным, продолжался экономический рост.

Советский Союз никогда не был ни очень богатым государством, ни государством всеобщего благосостояния в западном значении этих слов. Государственные пенсии для всех категорий граждан были введены только в 1985 г. Тем не менее Советский Союз мог говорить и о своих достижениях. Главным из них было то, что он был сверхдержавой, поддерживавшей военный паритет с Соединенными Штатами. Советский Союз также утверждал, что в нем не было безработицы с 1931 г. Это было не совсем верно, но и не было полной выдумкой. Другим важнейшим достижением Советского Союза был высокий уровень образования, особенно математического, физического и инженерного. Однако политическое умиротворение населения приводило к возникновению социальных проблем, таких как деморализация, отчуждение и апатия, а также к широкому распространению чувства социального, культурного и экологического загнивания. Деморализация вела к распространению алкоголизма и снижению средней продолжительности жизни мужского населения страны начиная с начала 1970-х гг. Вместо того чтобы заняться решением этих проблем, геронтократы из руководства Леонида Брежнева 1964–1984 гг. предпочитали скрывать их.

Экономические результаты 1970-х гг. были достигнуты благодаря разработке огромных нефтегазовых месторождений Западной Сибири и высоким мировым ценам на нефть в период с 1973 до 1980 г. Однако в 1981 г. началось долговременное снижение цен на нефть. В 1988 г. добыча нефти в Советском Союзе достигла своего наивысшего уровня, а добыча газа достигла максимального уровня через два года. Рост нефтегазовых доходов прекращался (Gaidar 2007; Гайдар 2012а), и поскольку нефть и газ составляли 90% советского экспорта в западные страны, падение цен на эти товары нанесло сокрушительный удар по советской экономике.

Критическим противоречием Советского Союза было то, что темпы его экономического роста были недостаточны для поддержания военного могущества страны. По официальным данным, темпы роста советской экономики составляли 3,2% в год в первой половине 1980-х гг., что соответствовало ежегодному росту воен-

ных расходов. Но два смелых советских экономиста — Василий Селюнин и Григорий Ханин (Селюнин и Ханин 1987) — подсчитали, что в этот период реальный рост советской экономики находился на стагнационном уровне в 0,6% в год. Основная причина заключалась в том, что, хорошо справляясь с мобилизацией ресурсов, централизованная советская система не могла обеспечить эффективность их использования.

Между тем военные расходы продолжали расти за счет всего остального. По оценкам Центрального разведывательного управления США (ЦРУ), советские военные расходы стабильно росли на 3% в год. Поэтому ЦРУ постепенно повышало свою оценку доли военных расходов в советском валовом национальном продукте (ВНП), поднимая ее до 15–17% к 1987 г. Однако ЦРУ тоже переоценивало объем советского ВНП. Поэтому более реальной цифрой представляется доля военных расходов на уровне примерно в 25% ВНП (Åslund 1990; Bergson 1997).

Советский Союз проигрывал еще и в стремительно наступавшей информационной революции. В мире уже шли гонка высокотехнологичных вооружений и распространение персональных компьютеров, но Советский Союз сопротивлялся этим изменениям из-за своего технологического консерватизма, торгового протекционизма и, прежде всего, боязни информационных потоков. Возможно, что Стратегическая оборонная инициатива президента США Рональда Рейгана (прозванная звездными войнами) и была нереалистичной затеей, но она позволила советским руководителям понять свою технологическую отсталость.

В декабре 1984 г. за три месяца до того, как он стал Генеральным секретарем Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), Михаил Горбачев (Горбачев 1987, 86) обратил внимание на критическую связь между гонкой вооружений, недостаточным экономическим ростом и технологической отсталостью, сформулировав цель модернизации советской экономики: «Только интенсивная, высокоразвитая экономика может обеспечить укрепление позиций страны на международной арене, позволит ей достойно вступить в новое тысячелетие как великой и процветающей державе».

Попытки экономических реформ, ускорившие крах экономики

Оглядываясь назад, трудно понять ранние советские попытки экономических реформ, которые начались в 1985 г. после прихода к власти Михаила Горбачева. Неадекватность этих реформ объясняется действием нескольких факторов.

Одной из основных проблем была интеллектуальная изолированность Советского Союза. Ни советские руководители, ни их ведущие академики не обладали необходимым знанием внешнего мира. Коммунистическая идеология препятствовала доступу к современным экономическим знаниям и знаниям, накопленным социальными науками, обозначая их как «капиталистические» и, следовательно, по определению неверные. Лишь очень немногие представители советской элиты говорили на иностранных языках и ни один человек в Советском Союзе не имел присвоенной на Западе докторской степени по экономике. До 1990 г. советские руководители не были готовы приглашать зарубежных экспертов. При этом Советский Союз даже не являлся членом таких международных организаций, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк или Всемирная торговая организация. Не имея достаточных теоретических и практических знаний, советские руководители изобретали свои собственные реформы и получили соответствующий результат.

Коммунистическая догма все еще была в силе, а частная собственность на средства производства и торговля признавались спекуляцией. При этом политические элиты не были убеждены в необходимости или даже в возможности реформ.

Первоначально политическое руководство страны было разделено на два обладающих почти равным влиянием крыла, одно из которых сопротивлялось любым реформам, а другое предполагало осуществить некоторые изменения. Затем политическая ситуация осложнилась, так как «реформаторское» крыло разделилось на три лагеря. Один из лагерей, который возглавил Михаил Горбачев, хотел своего рода рыночного социализма.

Второй лагерь, возглавляемый секретарем ЦК КПСС Егором Лигачевым, желал лишь укрепления дисциплины. А третий лагерь, который возглавил премьер-министр Николай Рыжков, стремился к технократическим изменениям старой системы. В действительности же выполнялись все три программы одновременно, что, естественно, приводило к противоречиям.

Политические и идеологические ограничения вынуждали Михаила Горбачева проводить неустойчивый курс реформ. В 1985–1986 гг. при поддержке Егора Лигачева он начал антиалкогольную кампанию и кампанию против нетрудовых доходов, получаемых в основном малыми, неформальными, частными предприятиями. Антиалкогольная кампания привела к сокращению продаж алкоголя на 50% и соответствующему сокращению доходов бюджета от его продаж. Кампания против нетрудовых доходов нанесла серьезный удар по легальным частным предпринимателям.

Позднее Михаил Горбачев пытался привлечь влиятельных руководителей государственных предприятий, предоставив им широкую автономию в соответствии с Законом о государственном предприятии (объединении), который вступил в силу в январе 1988 г. В действительности этот закон сделал невозможным увольнение руководителей предприятий, сделав их неподотчетными никому. Невозможность финансирования роста инвестиционных и социальных расходов за счет дополнительных доходов бюджета привели к бюджетному дефициту на уровне 6% ВВП с 1986 г. В 1988–1989 гг. основной проблемой стало ежегодное повышение заработной платы, которая более чем удвоилась вследствие принятия этого закона.

Последняя возможность предотвратить экономический крах представилась в 1990 г. Важным событием этого периода стала разработка тремя молодыми экономистами под руководством Григория Явлинского программы реформ «500 дней». Она явилась первым серьезным предложением открыто отказаться от социалистической модели экономики и начать приватизацию и переход к рыночной экономике. Михаил Горбачев поддерживал программу в течение некоторого времени. Однако, отказавшись от нее в октябре 1990 г., он предпре-

шил не только свою судьбу, но и судьбу своей страны и всей советской экономической системы.

В начале 1990 г. во всех пятнадцати союзных республиках прошли более или менее демократические выборы, в результате которых половина республик захотели выйти из состава Советского Союза. Система федеральных финансов распалась, и к концу 1990 г. разразился неконтролируемый макроэкономический кризис, которому также способствовала популистская политика Съезда народных депутатов. Соревнуясь с российским парламентом, этот орган неожиданно решил повысить социальные пособия на 25%. В результате в 1991 г. они выросли на 81% (Госкомстат 1996, 116). Рост заработной платы ускорился. В 1991 г. произошел ее стремительный взлет на 97% (Госкомстат 1996, 116).

Разрушение системы государственных финансов продолжилось в 1991 г. Хотя статистические данные об исполнении бюджета за этот период фрагментарны, так как национальные счета за 1991 год не были подготовлены, доходы советского бюджета обвалились, а бюджетный дефицит подскочил, по оценкам, до 31% ВВП (EBRD, 1994). Внешний долг Советского Союза не был так же велик, но правительство отказывалось заниматься им до тех пор, пока страна не истратила все свои валютные резервы и не прекратила выполнение своих обязательств по нему. Большинство цен все еще контролировалось государством, что приводило к дефициту большинства товаров. Так как предприятия больше не могли приобретать сырье и материалы, объемы производства начали быстро падать. В конце 1991 г., когда рухнул Советский Союз, его экономика находилась в свободном падении, ВВП упал на 15% (UN Economic Commission for Europe 1992, 105), а цены росли даже при сохранении их государственного регулирования.

Коротко говоря, первопричиной крушения советской экономической системы стала ее неспособность повысить эффективность и противостоять внешним ударам, которые в итоге и разрушили эту систему. Один из ударов был нанесен в результате роста военных расходов из-за гонки вооружений между Советским Союзом с Соединенными Штатами и началом информационной революции на Западе. Второй удар был вызван финансо-

выми факторами — чрезмерным дефицитом бюджета и денежной эмиссией, которые привели к острой нехватке товаров и росту внешнего долга. Третья проблема возникла по причине неадекватности способа проведения реформ, который привел к дисфункциональности системы и огромному дефициту бюджета. Четвертый удар был нанесен неожиданным сокращением нефтяных доходов из-за падения мировых цен на нефть.

Хотя проводимые в это время реформы представлялись достаточно хаотичными, на самом деле они двигались эгоистическими интересами руководителей государственных предприятий. Была создана совершенная машина получения ренты. Частичная либерализация внешней торговли позволила ограниченному числу государственных предприятий заняться арбитражными операциями, играя на разнице между низкими, регулируемыми, внутренними ценами на сырьевые товары и высокими, мировыми, рыночными ценами на них, а также на значительной курсовой разнице. Закон о государственном предприятии позволил им оставлять у себя прибыль, которая раньше забиралась государством в конце года. А новые кооперативы, которые на самом деле являлись частными предприятиями, дали возможность руководителям государственных предприятий переводить прибыли из руководимых ими организаций в свои частные компании. При этом созданные коммерческие банки выдавали им дешевые государственные кредиты для финансирования своих предприятий.

Многие руководители государственных предприятий не были подлинными демократами, но поддержали президента Бориса Ельцина в 1991 г., когда рухнула советская политическая система. А это только укрепило их общественную репутацию. При этом доминирующий интерес этих руководителей был экономический. Он заключался в желании стать собственниками предприятий, которыми они руководили. И хотя эта группа управленцев поддерживала рыночные экономические реформы, они хотели постепенных реформ, при которых их привилегии сохраняются в максимально возможной степени, что включало приобретение сырьевых товаров по низким, регулируемым государством ценам и продажа их за границу по свободным рыночным це-

нам, которые иногда могли превышать государственные цены в сто раз. На самом деле эти руководители хотели проведения медленной, инсайдерской приватизации.

Программа реформ

Борис Ельцин был избран президентом России 12 июня 1991 г. при поддержке твердого большинства населения в 57%, но только провалившийся путч сторонников жесткой линии в августе 1991 г. сделал его настоящим президентом России. В этот период при политической поддержке подавляющего большинства Борис Ельцин сосредоточился на двух задачах: роспуск Советского Союза (задача, которую он выполнил в декабре 1991 г.) и вывод российской экономики из острейшего кризиса.

При этом все экономические решения были полностью под контролем Ельцина, так как он был единственной властью в стране, имевшей полную демократическую легитимность. После двух месяцев размышлений, прошедших после путча, Борис Ельцин произнес свою программную речь перед Съездом народных депутатов России, в которой он говорил:

Я обращаюсь к вам в один из самых критических моментов российской истории. Именно сейчас определяется, какой будет Россия, да и страна в целом, в последующие годы и десятилетия. Обращаюсь с решимостью безоговорочно встать на путь глубоких реформ и за поддержкой в этой решимости всех слоев населения. Пришло время действовать решительно, жестко, без колебаний. Период движения мелкими шагами завершен. Нужен крупный реформистский прорыв (Ельцин 1991).

Борис Ельцин провозгласил, что основными экономическими задачами являются достижение экономической свободы и финансовая стабилизация.

У нас есть уникальная возможность за несколько месяцев стабилизировать экономическое положение и начать процесс оздоровления. Мы отстаивали политическую свободу. Теперь надо дать экономическую. Снять все преграды на пути свободы предприятий, предпринимательства, дать людям возможность работать и получать столько, сколько они зарабатывают, сбросив бюрократический пресс (Ельцин 1991).

Ельцин подчеркнул необходимость незамедлительного проведения либерализации цен, макроэкономической стабилизации и приватизации, представив при этом достаточно детализированную информацию. Российский парламент, который избрал Бориса Ельцина своим председателем только при третьем голосовании в мае 1990 г., ответил на речь Ельцина восторженными аплодисментами. Ельцин поступил умно и поставил свою программную речь о необходимости радикальных реформ на голосование. Депутаты проголосовали за нее большинством в 876 голосов против 16 (Агон 2000, 491). Таким образом, Борис Ельцин получил почти единоголосный парламентский мандат.

Ельцин объяснял свой выбор стратегии экономических реформ с учетом непоследовательности предыдущих советских и российских реформ: «Беда России состояла вовсе не в недостатке или переизбытке реформаторов. Беда была в невозможности проводить последовательную политику... Ни одна реформа в России никогда не была доведена до конца... Сделать реформу необратимой — такую цель я ставил перед собой» (Ельцин 2008, 222–223). Ельцин также признал глубину экономического кризиса в стране: «К осени 1991 г. нормирование всего и вся ужесточилось до предела. Магазинные полки были абсолютно пусты» (Ельцин 2008, 227).

Главный экономический советник Ельцина Егор Гайдар (Гайдар 2012б) обосновал выбор в пользу быстрой либерализации цен следующим образом: «Ресурсов, позволяющих сгладить социальные издержки запуска нового механизма хозяйствования, не было. Откладывать либерализацию экономики до тех пор, пока удастся продвинуть медленные структурные реформы, невозможно. Еще два-три месяца пассивности, и мы получим экономическую и политическую катастрофу, распад страны и гражданскую войну».

Главными стимулирующими примерами для стратегии Гайдара служили радикальные экономические реформы в Польше в 1990 г. и Чехословакии в 1991 г. Представлялось, что Россия повторит эти реформы, осуществив главные реформаторские действия в период «большого взрыва» в январе 1992 г. В конце 1991 г., когда макроэкономический кризис углубился, реформаторы

стали радикальнее, приняв решение сократить период «большого взрыва». И Ельцин, и Гайдар использовали выражение «шоковая терапия», хотя их подход к реформам был в некоторой степени непоследовательным. Реформы проводились без требуемой сосредоточенности и осмысления, что было неизбежно в условиях постсоветского хаоса.

Следующим шагом Бориса Ельцина стало формирование нового правительства, такого же смелого и новаторского. Ельцин решил отдать правительство в руки лучших экономистов России: «При формировании нового правительства мы откажемся от приоритета политических соображений в пользу профессиональных» (Ельцин 1991). «Настала пора привести экономиста со своей концепцией, со своей командой, возможно. Настала пора самых решительных действий в экономике, не только в политике» (Ельцин 2008, 155).

Реформаторская речь Ельцина была в значительной степени подготовлена Гайдаром, который, вероятно, был лучшим и наиболее эрудированным российским экономистом. Гайдар создал свой собственный Институт экономической политики в Москве, собрав в нем и в аналогичном институте в Санкт-Петербурге лучших молодых российских экономистов. Вскоре Борис Ельцин собрал новое правительство из членов экономической команды Гайдара. Однако Ельцин (Ельцин 2008, 155) решил, что российский парламент не утвердит тридцатипятилетнего экономиста — неполитическую фигуру главой правительства. Поэтому в течение 6–8 ноября 1991 г. Егор Гайдар был назначен на должность вице-премьера и министра финансов и экономики.

Премьер-министром стал сам Ельцин, а на должность его политического помощника был назначен Геннадий Бурбулис. Основные портфели в правительстве получили молодые реформаторы в возрасте от тридцати пяти до сорока лет, а наиболее заметный из них, Анатолий Чубайс, получил пост министра — председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом.

Министры правительства Гайдара были профессиональными экономистами с учеными степенями. Они знали английский язык и западную экономику, хотя

изучили ее в основном самостоятельно. Это были самые способные и наиболее образованные дети интеллектуальной номенклатуры страны. Советский Союз до такой степени отрезал себя от остального мира, что ни один из них не смог защитить диссертацию за границей. Один из младореформаторов, Сергей Васильев, охарактеризовал свою команду следующими словами: «Группа профессиональных экономистов, группа Гайдара, имела некоторое понимание ситуации и предложила более или менее соответствующий подход к решению имеющихся экономических проблем. Никакая другая группа экономистов не смогла предложить всеобъемлющую программу» (Vasiliev 1999, 65). Их проблема заключалась в том, что они были глубоко элитарной, далекой от населения группой. Они гордо именовали себя «правительством камикадзе», что только подрывало доверие к ним.

Структура ельцинского правительства сильно отличалась от структуры советских правительств. Если в старом советском правительстве была дюжина заместителей премьер-министра и почти сотня министров, правительство Ельцина состояло только из трех вице-премьеров и двадцати трех министров. Многие промышленные министерства были упразднены. Государственный плановый комитет (Госплан) был переименован в Министерство экономики и лишен большинства прежних функций. Как и во всяком капиталистическом правительстве, основным министерством стало Министерство финансов. А главным нововведением стало создание Государственного комитета по управлению государственным имуществом, которое фактически являлось министерством по приватизации имущества. Со временем были восстановлены несколько отраслевых министерств. И хотя число министерств и число вице-премьеров увеличивалось, правительство все же осталось правительством нового типа.

Отмена государственного регулирования цен и макроэкономическая стабилизация

На начальном этапе реформы включали два следующих элемента: либерализацию цен и торговли, а также макроэкономическую стабилизацию. Гайдар наступал гра-

мотно и решительно и 1992 год, как и предполагалось, начался с «большого взрыва». Две главные проводимые Гайдаром политики заключались в радикальной либерализации цен и достижении сбалансированного консолидированного государственного бюджета. Давно ожидаемая либерализация цен была объявлена 2 января. Все ожидали, что огромный избыток денежной массы вызовет значительный рост цен. И действительно, государственные цены моментально взлетели на 250%, что значительно превышало ожидаемые правительством 100%. Однако гражданских протестов не последовало. Основная причина этого состояла в том, что население уже устало от дефицита товаров, а свободные рыночные цены уже и так были очень высокими. Свободные рыночные цены выросли в значительно меньшей степени, так как на свободном рынке инфляция уже шла. Вторая причина состояла в понимании того, что советская экономическая система перестала функционировать. Более того, либерализация цен была направлена не на определенную группу, а на всю существовавшую экономическую парадигму. Нехватка товаров постепенно сокращалась. Возникла своего рода рыночная экономика. Реформаторы пытались либерализовать внешнюю торговлю, унифицировать обменные курсы, привести курс рубля в соответствие с рынком и добиться конвертируемости рубля. Однако им мешали полное истощение валютных резервов России и, как следствие, очень низкий обменный курс рубля. В декабре 1991 г. средняя зарплата в России в соответствии с рыночным валютным курсом составляла всего 6 долл. США в месяц. При этом импорт был практически полностью либерализован из-за всеобщего желания побороть дефицит товаров. Однако экспорт продолжал регулироваться с помощью лицензий и квот, так как цены основных российских экспортных товаров — нефти и природного газа — сохранялись на уровнях значительно ниже мировых рыночных цен. Правительство не могло ничего сделать, кроме как ввести систему требований для экспортеров, чтобы обеспечить отчисления в бюджет и репатриацию доходов. В результате возникли две серьезные проблемы. Одной проблемой был контроль за экспортом сырьевых товаров, а второй — сокращение торговли со странами

Содружества Независимых Государств (Michalopoulos and Drebentsov 1997).

Второй важнейшей задачей Гайдара после либерализации цен было достижение сбалансированного консолидированного государственного бюджета. Гайдар стремился сохранить высокий уровень бюджетных доходов при значительном сокращении расходов по двум направлениям. Во-первых, либерализация цен сразу привела к исчезновению ценовых субсидий. Второй удар был нанесен по военным закупкам, расходы на которые были сразу сокращены на 85% и затем выровнены на уровне 70%. Что касается остального, то Гайдар стремился удерживать государственные субсидии и капиталовложения на низком уровне. Первоначально Гайдар был удивительно успешен. Он сократил бюджетный дефицит, достигавший 31% ВВП в 1991 г., и получил кассовый профицит бюджета на уровне 0,9% в первом квартале 1992 г.

Либерализация цен и ужесточение денежной политики поставили Центральный банк России в очень трудное положение. Избыток денежных средств был ликвидирован, реальная денежная масса сократилась на две трети, с 77 до 25% ВВП¹. Но 22 ноября 1991 г. реформаторы потерпели свое первое серьезное поражение в парламенте, который отклонил просьбу правительства о предоставлении контроля над Центральным банком. Вместо этого Руслан Хасбулатов, спикер парламента, осуществлявшего надзор за Центральным банком, выступил против радикальных рыночных реформ. Ко второму кварталу 1992 г. Центральный банк увеличил объем кредитования, а со сменой его руководства летом 1992 г. денежная дисциплина рухнула. В результате Россия оказалась на грани гиперинфляции.

Вторым фактором, сделавшим гиперинфляцию почти неизбежной, стало сохранение рублевой зоны. В начале 1992 г. все пятнадцать центральных банков ставших независимыми республик выдавали кредитные деньги в одной и той же валюте. Если одна из стран выдавала больше кредитных денег, чем средний объем кредитов, то на нее приходилась большая доля общего ВВП,

1. Правительство Российской Федерации. *Тенденции российской экономики* 2, № 4 (1993): 116.

но чем больше кредитов было выдано, тем выше становилась инфляция. В этом заключался основной моральный вред. Три Прибалтийских государства вышли из рублевой зоны в 1992 г. и смогли стабилизировать свои экономики, а все остальные оставались в ней до 1993 г., когда десять из двенадцати постсоветских республик испытали гиперинфляцию на уровне выше 50% в месяц. Осенью 1993 г. рублевая зона распалась и, таким образом, было выполнено главное необходимое условие для достижения финансовой стабилизации.

В действительности Егор Гайдар осуществил успешную либерализацию цен и так создал рудиментарную рыночную экономику. Ему удалось ликвидировать все ценовые субсидии и нанести сокрушительный удар по военно-промышленному комплексу, от которого тот уже никогда не оправился.

Однако макроэкономическая стабилизация оставалась недостижимой задачей вплоть до финансового краха в августе 1998 г. Выполнение программы МВФ 1995 г. позволило добиться некоторого контроля над инфляцией, но она осуществлялась несбалансированно. Программа предполагала проведение очень жесткой кредитно-денежной политики и значительное внешнее финансирование, а не значительное сокращение бюджетного дефицита. Основная проблема была в том, что в период с 1993 по 1998 г. бюджетный дефицит в России в среднем сохранялся на уровне 8–9%. Исследование Всемирного банка, которое провели Брайан Пинто и другие экономисты (Pinto et al. 2000) показывает, что бюджетные субсидии составляли в 1998 г. в России 16,3% ВВП (10,4% ВВП приходилось на бартер и неплатежи, а 5,9% — на прямое субсидирование предприятий). Дефицит бюджета финансировался за счет портфельных иностранных инвестиций, которые выросли с понятных 8,9 млрд долл. в 1996 г. до невероятных 45,6 млрд долл. в 1997 г., или 10% ВВП (Russian European Centre for Economic Policy 1999).

Критический момент наступил к концу 1997 г. Российское правительство допустило увеличение бюджетного дефицита, а значительная часть доходов бюджета была представлена взаимозачетами, а не деньгами. Около половины всех платежей между предприятиями по-

крывались бартером, еще четверть — различными заменителями денег, и только одна четверть всех платежей осуществлялась деньгами (Russian Economic Barometer, 2004). Осенью 1997 г. разразился азиатский финансовый кризис и прежде высокая ликвидность мировых рынков резко упала. В то же время мировые цены на нефть, которые и так уже были на низком уровне, упали вдвое. Российское правительство снова обратилось к МВФ за помощью, но было уже слишком поздно. В июле 1998 г. Государственная дума отвергла некоторые из мер по повышению доходности бюджета, которые требовал МВФ, и МВФ отказал в помощи.

17 августа 1998 г. Российское правительство объявило дефолт по государственным краткосрочным обязательствам, девальвировало рубль (в итоге он обесценился на три четверти) и заморозила международные банковские платежи на три месяца. Последняя мера фактически вызвала полную заморозку банковских счетов. Еще один раз простые россияне, имевшие вклады в банках, потеряли свои деньги (в большинстве случаев — две трети своих вкладов) и терпели унижение, стоя в очередях у банков по несколько дней в надежде получить назад что-нибудь из своих сбережений. Примерно половина российских банков рухнула. Инфляция, которая уже упала до однозначных цифр, взлетела до 85% в 1998 г. Российский фондовый рынок достиг дна, рухнув к началу октября 1998 г. на 93%, по сравнению с пиком в октябре 1997 г. Удивительно то, что объем производства сократился только на 4,6% в 1998 г.

Но финансовый крах позволил начаться экономическому подъему в России. Отсутствие финансирования заставило даже не очень реформаторски настроенное правительство ликвидировать бюджетный дефицит. Государственные расходы были решительно сокращены на 14% ВВП за период с 1997 по 2000 г. Основные сокращения затронули субсидии предприятиям и пенсии. Вторая волна структурных реформ прошла в 1998–2002 гг. и стала началом выдающегося десятилетия, когда экономический рост в России составлял в среднем 7% в год. Цены на нефть несколько выросли в 1999 г., но только в конце 2003 г. они взлетели до уровня более чем 30 долл. США за баррель.

Приватизация

По необходимости приватизация начиналась постепенно, ей предшествовали многосторонние и напряженные споры. Суть приватизационной политики сводилась к выполнению трех следующих задач: темп и объем приватизации, ее политическое признание и создание миллионов частных предпринимателей. Эти задачи анализируются Андреем Шлейфером, Анатолием Чубайсом и др. (Boycko, Shleifer, and Vishny 1995; Chubais 1999; Shleifer 2005).

Самой простой задачей была приватизация малых предприятий. Первые магазины были проданы на аукционах в феврале 1992 г. К июлю 1992 г. приватизация малых предприятий набрала темп, и в период до июля следующего года в России каждый месяц продавалось в среднем от 5000 до 6000 небольших фирм. По оценкам правительства, не менее чем 106 тысяч малых предприятий было приватизировано в России к августу 1994 г. Правительство действовало быстро, проведя несколько аукционов. Большая часть магазинов была продана по невысоким ценам их управляющим, что позволило обеспечить высокую скорость приватизации.

Главным же вопросом была приватизация крупных, доминирующих, государственных предприятий. В период с 1989 по 1991 г. в России министерскими чиновниками, пытавшимися провести номенклатурную приватизацию, было создано множество разных объединений, концернов и корпораций. К концу 1991 г. в России существовало уже более 3000 таких объединений. После многочисленных споров и переговоров правительство смогло убедить российский парламент внести изменения в закон о приватизации и принять программу приватизации в 1992 г. В августе 1992 г. Борис Ельцин отвел приватизации главное место в своей речи, посвященной годовщине путча. Указывая на выгоды простых людей от капитализма, он сказал: «Нам нужны миллионы собственников, а не кучка миллионеров». Он также сказал о равенстве возможностей и свободе выбора. Главной новостью стало заявление о том, что в России будет проведена чековая приватизация: «Приватизационный ва-

учер — это билет для каждого из нас в свободную экономику»². Идея проведения чековой приватизации была заимствована в Чехословакии.

Первый чековый аукцион был проведен в декабре 1992 г., а последний состоялся летом 1994 г. За этот период таким способом было приватизировано 16 500 крупных предприятий, каждое из которых имело более тысячи работников. Это была самая масштабная из когда-либо проводимых в мире приватизаций. Но распределение акций прошло не так, как ожидалось. Только 20% акций компаний были проданы на чековых аукционах, в основном сторонним приобретателям. К 1996 г. 18% всех акций принадлежали менеджерам предприятий, а 40% — рабочим. При этом менеджеры предприятий часто контролировали акции своих работников. Критическая доля частных предприятий (920 тысяч по российским данным) возникла в 1995 г. (Blasi, Kroumova, and Kruse 1997, 189, 192–93). И хотя массовая приватизация в России была инсайдерской приватизацией, ее ваучерный аспект подтверждал возникновение реальных прав частной собственности. По данным ЕБРР (EBRD 1997), к 1996 г. не менее 70% российского ВВП создавалось уже частным сектором экономики. Россия стала капиталистической.

Негативная сторона состояла в том, что приватизация была настолько непопулярна, что президенту Владимиру Путину удалось поменять ситуацию, запустив волну ренационализации способом незаконной конфискации и сомнительных с финансовой точки зрения приобретений эффективных частных предприятий неэффективными государственными.

Оценка результатов российских экономических реформ

Оценки преобразования российской экономики из командной в рыночную противоречат друг другу и, вероятнее всего, всегда будут такими. Это естественно,

2. Борис Ельцин. «Обращение к согражданам», *Российская газета*, 20 августа 1992 г.

так как эта трансформация имела важнейшее значение, была вызвана многими причинами и привела к множественным результатам. Сегодня всеобщее мнение состоит в том, что Польша, Чешская Республика и Прибалтийские государства добились больших результатов при проведении своих рыночных реформ в течение двух последних десятилетий, чем Россия. Я согласен с этой точкой зрения, но нужно при этом понимать и различия между странами. Я бы выделил следующие пять различий в проведении реформ в этих странах: условия, степень радикальности и полноты реформ, уровень демократии, нефть и политика Запада.

Во-первых, в России были гораздо более сложные условия. Советская система просуществовала семьдесят четыре года, а восточноевропейские — только сорок пять лет. Поэтому цены и структура экономики в Советском Союзе были намного более сильно искажены. В докоммунистической России не было коммерческого законодательства и было мало частных предприятий. В течение своих последних полутора лет советская экономика находилась в глубочайшем кризисе. Радикальные реформаторы заявляют, что это был терминальный кризис старой системы и единственным здравым действием был немедленный отказ от нее и переход к рыночной экономической системе. С другой стороны, реформаторы-постепенщики приуменьшают глубину кризиса советской экономики 1991 г. Они заявляют, что ситуацию можно было смягчить действиями в традиционных рамках и что причиной очень высокой инфляции 1992–1993 гг. был не унаследованный финансовый кризис, а «шоковая терапия» с ее внезапной либерализацией цен в январе 1992 г.

Во-вторых, по данным ежегодно публикуемых ЕБРР Докладов о процессе перехода, реформы в Польше, Чешской Республике и Прибалтийских государствах были более радикальными и полными, чем в России, в то время как в соответствии с общепринятой точкой зрения считается, что российские экономические реформы были очень радикальными (см., например, Stiglitz 2002). Ясно, что возникает путаница. Если в обычном сознании «радикальные» реформы понимаются как беспорядочные или разрушительные, экономисты оцени-

вают радикальность реформ в зависимости от широты их воздействия. Представляется, что многие российские наблюдатели не знают, что выражение «шоковая терапия» было впервые применено в отношении планируемых в Польше реформ в 1989 г., задолго до того, как были задуманы российские реформы (Gomulka 1989). В странах Центральной Европы и Прибалтийских государствах реформы были проведены намного быстрее, чем в России, и поэтому экономики этих стран не находились в нарушенном, дисфункциональном состоянии в течение долгого времени, в то время как в России меры элементарной макроэкономической стабилизации были завершены только к 1999 году.

Реформаторы в российском правительстве не смогли добиться контроля над Центральным банком России. Поэтому Центробанк продолжал выпускать деньги с такой скоростью, которая делала макроэкономическую стабилизацию невозможной. Инфляционная рублевая зона существовала до осени 1993 г. До 1999 г. правительству также не удавалось перебороть популистски настроенных парламентариев и менеджеров государственных предприятий и ввести бюджетные ограничения.

В-третьих, в России не было проведено систематических демократических реформ в 1991–1992 гг., когда это было возможно. Угроза рыночным реформам исходила не от населения, а от привилегированных групп со своими корыстными интересами, такими как руководители государственных предприятий (в начале преобразований), затем олигархи и государственные чиновники, благоденствующие в условиях коррупции. Эти группы хотели некоторых рыночных реформ, но только медленных, которые позволят им используя свое привилегированное положение играть на разнице между регулируемыми государственными и свободными ценами (Fish 2005). В результате институциональные реформы в России были не слишком успешными. Критики радикальных реформ утверждают, что реформаторы игнорировали институты. В ответ реформаторы говорят, что российский парламент сопротивлялся проведению институциональных реформ с июня 1992 г. по декабрь 1999 г., так как в этот период преобладали антиреформаторские цели и погоня за рентой.

Борис Ельцин был сосредоточен на демонтаже Советского Союза и экономической реформе, оставив политическую реформу на более позднее время. В своих мемуарах он так объяснил свою стратегию: «Да, наверное, я ошибся, выбрав главным направлением наступление на экономическом фронте, оставив для вечных компромиссов, для политических игр поле государственного устройства. Я не разогнал съезд. По инерции продолжая считать Верховный Совет законотворческим органом, который разрабатывает юридическую базу для реформ, я не заметил подмены самого содержания понятия „съезд“. Депутаты неожиданно вспомнили о своем полном всевластии. Начался бесконечный торг. Но болезненные меры, предложенные Гайдаром, как мне казалось, требуют спокойствия, а не новых общественных потрясений» (Ельцин 2008, 158). К сожалению, Ельцин не менял своего решения до сентября 1993 г., когда стало уже слишком поздно. Это была его главная ошибка и, возможно, главная ошибка всей его карьеры. А в результате пострадали проводимые его правительством экономические реформы. «Не подкрепленные политически, реформы Гайдара повисли в воздухе», — писал Ельцин.

В-четвертых, как отметил Егор Гайдар (Gaidar 2007; Гайдар 2012а), нефть и другие природные ресурсы позволили получать ренту и вводили правителей России в соблазн выбрать путь легкого личного обогащения, а не выгодные всем реформы. Реформы начинали в середине 1980-х гг., когда упали цены на нефть, и в 1998 г., когда произошло еще одно их падение. В 2003 г. мировые цены на нефть взлетели и уже подготовленные реформы были отложены. Поэтому широко распространенная точка зрения состоит в том, что Россия может реформироваться только при низких мировых ценах на нефть.

И наконец, важнейшее значение имела политика Запада. Запад и, в частности, президент США Джордж Буш-старший не выполнили свои обязанности. В октябре 1991 г. Борис Ельцин открыто и обстоятельно попросил западные правительства предоставить России техническую и финансовую помощь, но на его призывы не отвечали. И только пять месяцев спустя он по-

лучил от президента Джорджа Буша и канцлера Германии Гельмута Коля ответ, но ничего сделано не было. А к тому времени ход российских реформ уже был нарушен непрекращающимися атаками со стороны российского парламента, возглавляемых Русланом Хасбулатовым и вице-президентом Александром Руцким. Демонстративное отсутствие западной поддержки способствовало падению российского реформаторского правительства и сделало невозможным контроль над инфляцией. В отличие от Польши, Россия не получила международной финансовой помощи для проведения реформ в первый год проведения реформ.

В этом и состояло ключевое различие между бывшим Советским Союзом и Центральной Европой. Польша рано получила необходимую финансовую помощь и ей также списали значительную часть ее долга. Польше предоставили широкий доступ на европейский рынок и открыли перспективы членства в Европейском союзе. Польша первой в Центральной Европе получила необходимую западную помощь и пошла правильным путем с самого начала. России же не предложили ничего кроме добрых слов, оказавшихся, как вскоре выяснилось, пустыми. Увидев, что Запад игнорирует Россию, остальные бывшие советские республики потеряли всякую надежду на быстрые и успешные реформы.

Россия — очень коррумпированная страна. Это неопровержимый факт. Критики радикальной реформы винят коррупцию в том, как была проведена приватизация (в особенности Stiglitz 2002, ch. 5). Сторонники российской приватизации, наоборот, винят постепенность отмены государственного регулирования экономики в погоне за рентой и росте коррупции (Boysko 1991; Murphy, Shleifer, and Vishny 1993). По их мнению, приватизация была способом сдержать коррупцию (Kaufmann and Siegelbaum 1996).

Самое большое замешательство вызывают сравнения 1990-х и 2000-х гг. Неоспоримо, что российская экономика сжалась в 1990-е гг. и значительно выросла в 1998–2008 гг. В России широко распространен взгляд, что этот рост связан с политической стабильностью во время правления Владимира Путина в качестве президента и премьер-министра. В отличие от этого рефор-

маторы говорят, что причина предшествует следствию и что в случае крупных и длительных системных преобразований реформа должна быть в достаточной степени полной и только тогда она может быть эффективной. По мнению реформаторов, наступивший после 1999 г. рост объясняется либерализацией цен и торговли, приватизацией 1990-х гг., макроэкономической стабилизацией, проведенной после финансового краха 1998 г., и структурными реформами 1999–2002 гг. Кроме того, сказался и рост международных цен на нефть с 2003 г.

Теперь, через два десятилетия после начала посткоммунистической реформы, уже совершенно ясно, чего удалось достичь, а чего не удалось. Впечатляющий прогресс был достигнут в экономическом развитии России. ВВП России на душу населения сейчас примерно равен ВВП на душу населения в Польше и трех Прибалтийских государствах. Основная разница между Россией и более успешными странами лежит в области управления. По всем меркам Россия — более коррумпированная страна, чем страны Центральной Европы и Прибалтийские государства, при этом в политическом смысле Россия — авторитарная страна. Это относится и к большинству других бывших советских республик. Основная проблема России — в неправильном функционировании государства, которое проявляется во всем — от транспортных пробок, вызванных неспособностью расширить дорожную сеть, до невысокой продолжительности жизни мужского населения.

Библиография

- Гайдар, Егор. 2012а. «Гибель империи. Уроки для современной России», в: Е. Т. Гайдар. *Собрание сочинений в 15 т.* Т. 1. М.: Дело.
- . 2012б. «Дни поражений и побед», в: Е. Т. Гайдар. *Собрание сочинений в 15 т.* Т. 4. М.: Дело.
- Горбачев, Михаил. 1987. *Избранные речи и статьи*, т. 2. М.: Политиздат.
- Госкомстат. 1996. Российский статистический ежегодник 1996. М.: Госкомстат.
- Ельцин, Борис. 1991. «Речь Б. Н. Ельцина», *Советская Россия*, 29 октября.
- . 2008. *Записки президента: размышления, воспоминания, впечатления...* М.: РОССПЭН.

- Мау, В. А., Стародубровская, И. В. 2004. *Великие революции от Кромвеля до Путина*. 2-е доп. изд. М.: Вагриус.
- Ослунд, Андерс. 1996. *Россия: рождение рыночной экономики*. М.: Республика.
- . 2011. *Строительство капитализма. Рыночная трансформация стран бывшего советского блока*. М.: Логос.
- Российский экономический барометр. 2004. том 8, № 2. Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЕП). 1999. Тенденции российской экономики. М.: Правительство Российской Федерации.
- Селюнин, Василий и Григорий Ханин. 1987. «Лукавая цифра», *Новый мир*, 63(2): 181–201.
- Чубайс, Анатолий. 1999. *Приватизация по-русски*. М.: Вагриус.
- Aron, Leon. 2000. Yeltsin: A Revolutionary Life. New York: St. Martin's Press.
- Åslund, Anders. 1990. "How Small Is the Soviet National Income?" In *The Impoverished Superpower: Perestroika and the Soviet Military Burden*, ed. Henry S. Rowen and Charles. Wolf Jr. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 13–61.
- . 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- . 2002. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*. New York: Cambridge University Press.
- . 2007. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Bergson, Abram. 1997. "How Big Was Soviet GDP?," *Comparative Economic Studies* 39(1): 1–14.
- Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Boycko, Maxim. 1991. "Price Decontrol: The Microeconomic Case for the 'Big Bang' Approach," *Oxford Review of Economic Policy* 7(4): 35–45.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1994. *Transition Report 1994*. London: EBRD.
- . 1997. *Transition Report 1997*. London: EBRD.
- . 2010. *Transition Report 2010*. London: EBRD.
- Fish, Steven. 2005. *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gaidar, Yegor T. 1999. *Days of Defeat and Victory*. Seattle: University of Washington Press.
- . 2007. *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Goldman, Marshall I. 2003. *The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. London: Routledge.
- Gomulka, Stanislaw. 1989. "Shock Needed for Polish Economy," *Guardian*, August 19.

- Kaufmann, Daniel, and Paul Siegelbaum. 1996. "Privatization and Corruption in Transition Economies," *Journal of International Affairs* 50(2): 419–58.
- Mau, Vladimir, and Irina Starodubrovskaya. 2001. *The Challenge of Revolution: Contemporary Russia in Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalopoulos, Constantine, and Vladimir Drebenstov. 1997. "Observations on State Trading in the Russian Economy," *Post-Soviet Geography and Economics* 38 (5): 264–75.
- Murphy, Kevin, M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1993. "Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth?" *American Economic Review*, *AEA Papers and Proceedings* (June): 409–14.
- Pinto, Brian, Vladimir Drebenstov, and Alexander Morozov. 2000. *Dismantling Russia's Nonpayments System Creating Conditions for Growth*. Washington, DC: World Bank.
- Rosefelde, Steven, and Stefan Hedlund. 2008. *Russia since 1980 (The World Since 1980)*. New York: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei. 2005. *A Normal Country: Russia after Communism*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton.
- Sutela, Pekka. 2003. *The Russian Market Economy*. Helsinki: Kikimora Publications.
- Transparency International. 2012. *Corruption Perception Index 2012 Results*. Available at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2012/results.
- UN Economic Commission for Europe. 1992. *Economic Survey of Europe in 1991–1992*. New York: United Nations.
- Vasiliev, Sergei A. 1999. *Ten Years of Russian Economic Reform: A Collection of Papers*. London: Centre for Research into Post-Communist Economies.

ГЛАВА 5

ВЛАДИМИР ПОПОВ

Трансформационный спад

Масштабы спада 1990-х годов

С 1989 по 1998 г. Россия переживала трансформационный спад — внутренний валовой продукт (ВВП) упал на 55% по сравнению с уровнем предкризисного 1989 г.¹ В 1999–2008 гг. российская экономика восстанавливалась с темпом около 7% в год и почти приблизилась к 2008 г., к тому пику, который был достигнут в 1989 г. (рис. 5.1). Но затем последовал еще один спад (на этот раз циклического характера), и в 2009 г. ВВП России упал приблизительно на 8%. Лишь в 2012 г. был превышен объем ВВП 1989 г., который предшествовал трансформационному спаду. В итоге вышло, что за два десятилетия увеличения выпуска не произошло.

В 2005 г. Андрей Шлейфер и Дэниел Трейсман (Shleifer and Treisman 2005) опубликовали статью под заголовком «Нормальная страна. Россия после коммунизма». Они сравнивали Россию с Бразилией, Китаем, Индией, Турцией и другими развивающимися странами, доказывая что с точки зрения уровня преступности, неравенства в распределении доходов, коррупции, макроэконо-

1. Эта глава во многом опирается на мои ранее опубликованные работы: Роров (2000, 2007b, 2009b, 2010). С формальной точки зрения до освобождения цен 2 января 1992 г. экономика бывших советских республик была плановой, а не рыночной. Поэтому снижение выпуска в 1989–1991 гг. происходило в плановой экономике. Однако план постепенного перехода к рыночной экономике был официально обнародован российским правительством в мае 1990 г., и логично рассматривать 1989 г. как последний год плановой экономики, который следует взять как отправную точку для сравнения.

мической нестабильности и других типичных болезней третьего мира Россия является далеко не самой худшей страной. И действительно, она располагается где-то в середине списка, выше Нигерии, хотя ниже Китая. Если сказать кратко, Россия — *нормальная* развивающаяся страна.

Советский Союз был *необычной* развивающейся страной, которая запустила в космос первого человека, стала родиной около двадцати нобелевских лауреатов в области естественных наук и литературы. Из числа примерно сорока ныне здравствующих лауреатов премии Филдса (которую вручают с 1936 г. и часто называют Нобелевской премией по математике) восемь человек происходят из бывшего Советского Союза (население которого составляло менее 5% мирового населения). В Советском Союзе и других социалистических странах медицинское обслуживание и образование были всеобъемлющими и бесплатными — и наилучшими среди развивающихся стран, был низким уровень неравенства доходов, сравнительно низкими были уровни преступности и коррупции. К 1965 г. средняя продолжительность жизни в СССР увеличилась до 70 лет, что лишь на два года меньше соответствующего показателя для США, хотя доход на душу населения в СССР составлял лишь 20–25% от уровня США (Роров 2011).

Переход к рыночной экономике в 1990-х гг. привел к демонтажу советского государства: предоставление всех общественных благ, начиная от здравоохранения и кончая законностью и правопорядком², резко упало. Теневая экономика, доля которой в период правления Брежнева (согласно наиболее щедрым оценкам) составляла от 10% до 15% ВВП, выросла к середине 1990 гг. до 50% ВВП (Kaufmann and Kaliberda 1996; Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Alexeev and Pyle 2003).

2. Здесь и далее словосочетание «законность и правопорядок» соответствует выражению *rule of law and order* оригинала, однако термин *rule of law*, взятый сам по себе, переводится не как «законность», а как «верховенство закона» (иногда — «принцип верховенства закона»). Такой перевод представляется предпочтительным, поскольку даже в советское время слово «законность» было на слуху (часто говорили про так называемую социалистическую законность). Соответственно, *rule of law index* — «индекс верховенства закона» (см. ниже). — *Примеч. пер.*

В 1980–1985 гг. Советский Союз находился в середине списка из 54 стран, ранжированных по уровню коррупции, причем советские государственные чиновники были менее коррумпированы, чем государственные чиновники в Италии, Греции, Португалии, Южной Корее и практически во всех развивающихся странах. В 1996 г., после установления рыночной экономики и победы демократии, Россия находилась на 48-м месте в том же самом списке из 54 стран, между Индией и Венесуэлой³.

Неравенство доходов значительно усилилось: коэффициент Джини увеличился с 26% в 1986 г. до 40% в 2000 г. и 42% в 2007 г. (рис. 5.2). Децильный коэффициент (отношение доходов 10% самых состоятельных к доходам беднейших 10%) увеличился с 8 в 1992 г. до 14 в 2000 г., а затем до 17 в 2007 г. (Госкомстат). Но неравенство на самом верху увеличивалось гораздо быстрее. В 1995 г. в России не было человека, имевшего состояние больше 1 млрд долл. США, а в 2007 г. согласно журналу «Форбс» в России было 53 миллиардера, что выдвинуло страну на второе или третье место в мире, сразу после США (415 человек) и Германии (55 человек). В России было лишь на два миллиардера меньше, чем в Германии, но российские миллиардеры обладали общим состоянием в 282 млрд долл., что на 37 млрд долл. превышало состояние немецких миллиардеров. В 2008 г. число миллиардеров в России увеличилось до 86 человек, причем их общее состояние превысило 500 млрд долл. (добрая треть ВВП страны). Советский же Союз был необычной развивающейся страной: миллиардеров в нем вовсе не было, и едва ли в нем имелись даже долларовые миллионеры.

Криминализация российского общества также существенно и резко выросла в 1990-х гг. Преступность в Советском Союзе постепенно росла с середины 1960-х гг., но после распада СССР имел место беспрецедентный всплеск преступности: всего лишь за несколько лет в начале 1990-х гг. уровни преступности и убийств удвоились и стали одними из самых высоких в мире. Уровень убийств к середине 1990-х гг. превысил 30 человек

3. См. данные Transparency International: http://www.icgg.org/corruption.cpi_olde-rindices_overview.html.

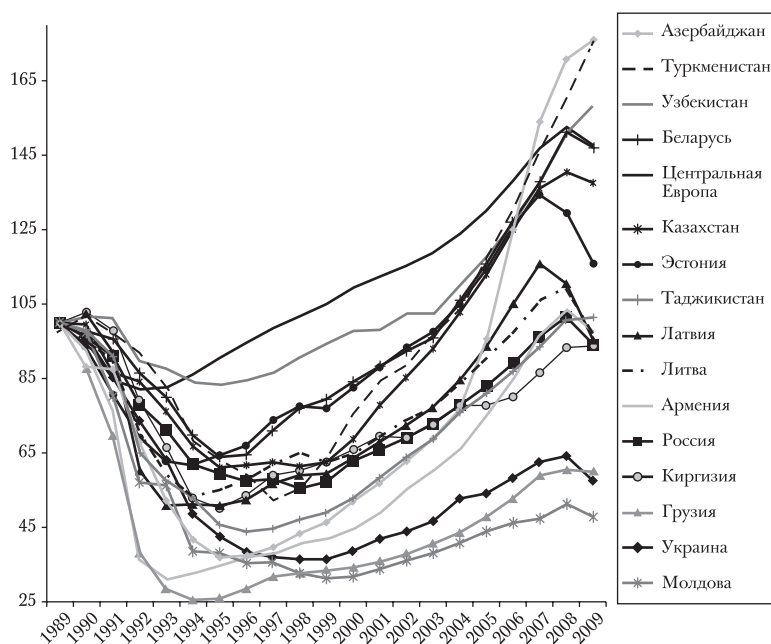


РИС. 5.1. Изменения объема ВВП стран бывшего СССР (1989=100%)

Источник: EBRD Transition Report за разные годы. См. также статистику ЕБРР по макроэкономическим показателям: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodatab/sci.xls>.

на каждые 100 000 жителей (рис. 5.3) в сравнении с показателями от 1 до 2 человек на то же число жителей в Западной и Восточной Европе, Канаде, Китае, Японии, Маврикии, Израиле. Лишь в двух странах мира (не считая некоторые охваченные войнами и раздираемые на части развивающиеся страны Юга) в тот период наблюдались более высокие уровни убийств: в Южной Африке и Колумбии. В то же самое время в таких странах, как Бразилия или Мексика, этот уровень составлял половину российского. Даже уровень убийств в США, высочайший среди развитых стран, составлявший 6–7 чел. на 100 000 населения, бледнел в сравнении с российским показателем (ВНО 2004).

Российский уровень смертности от внешних причин (несчастных случаев, убийств и самоубийств) к началу

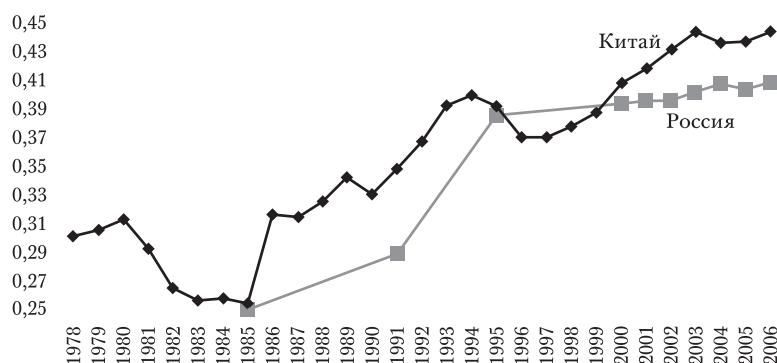


РИС. 5.2. Коэффициент Джини распределения доходов в Китае и России (1978–2006)

Источник: Chen, Hou, and Jin (2008); Росстат.

XXI века взмыл вверх и достиг 245 человек на 100 000 жителей. Он был выше, чем в любой из 187 стран, для которых имеются оценки ВОЗ за 2002 г., и равнозначен 2,45 смертей на 1 000 человек за один год, или 159 смертям на 1 000 человек за 65 лет — таков был в 2002 г. российский показатель ожидаемой продолжительности жизни в момент рождения (WHO, 2004; Роров, 2007d). Иными словами, если бы эти уровни сохранились на весь период жизни человека, один из каждых шести россиян, рожденных в 2002 г., умер бы «не своей» смертью. Конечно, в 1980-х гг. уровни убийств, самоубийств и смертей от несчастных случаев в России, Украине, Белоруссии, Латвии, Эстонии, Молдавии и Казахстане уже были достаточно высоки: они были в несколько раз выше, чем в других республиках бывшего СССР и восточноевропейских странах. Однако они были примерно сопоставимы с показателями других стран с тем же уровнем развития. В 1990-х гг. эти уровни быстро выросли и существенно превосходили показатели остального мира.

Уровень смертности вырос с 10 человек на 1000 в 1990 г. до 16 в 1994 г. и находился на отметках между 14 и 16 смертей на 1 000 человек по 2011 г. включительно (Роров 2011). Это был подлинный кризис смертности — единственный пример в истории, когда уровни смертности увеличились на 60% всего лишь за 5 лет

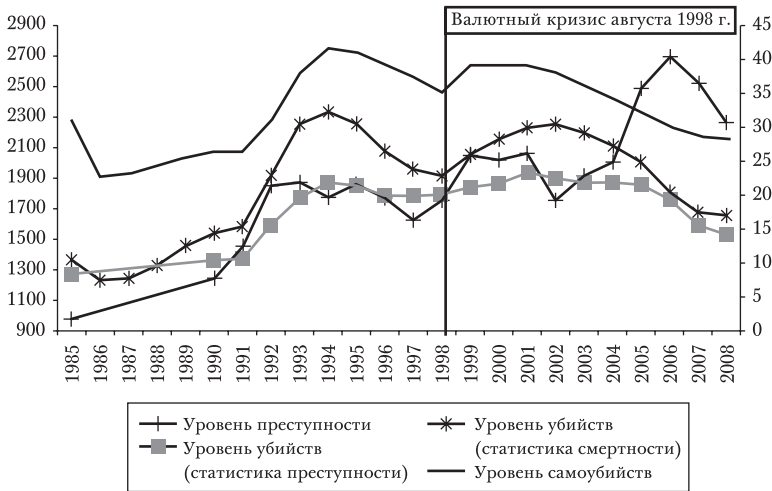


рис. 5.3. Уровень преступности (левая шкала), уровень убийств и самоубийств (правая шкала) на 100 000 жителей

Источник: Росстат.

в отсутствие войн, эпидемий или вулканических извержений. Никогда после голода 1947 г. уровни смертности в России не были столь высоки, как в 1990-х гг. Даже в 1950–1953 гг., в последние годы правления Сталина, когда уровни смертности в трудовых лагерях были высоки и все еще ощущались последствия недоедания и ранений военного времени, уровень смертности составлял лишь 9–10 человек на 1000 населения, а не 14–16 человек, как в 1994–2008 гг. (рис. 5.4).

Индекс человеческого развития населения России (исчисленный как среднее значение приведенных к шкале от 0 до 100 трех показателей — пересчитанный по паритету покупательной способности ВВП на душу населения, средняя продолжительность жизни и уровень образования) не увеличился за весь период 1990-х гг. и оказался ниже уровня Кубы и, вероятно, уровня Китая (рис. 5.5).

Россия стала типичной нефтедобывающей страной. Лишь немногие специалисты назвали бы Советский Союз ресурсной экономикой, но структура российской экономики значительно изменилась после перехода к рынку. Фактически 1990-е гг. были периодом быстрой

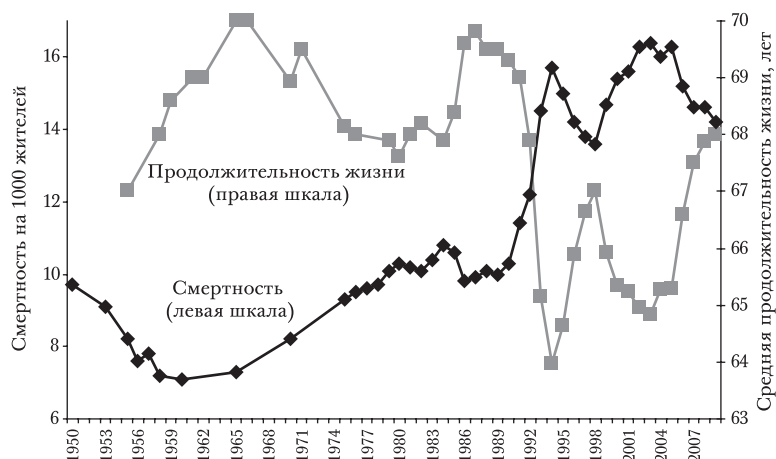


РИС. 5.4. Смертность на 1 000 жителей и ожидаемая продолжительность жизни в момент рождения (лет)

Источник: Росстат.

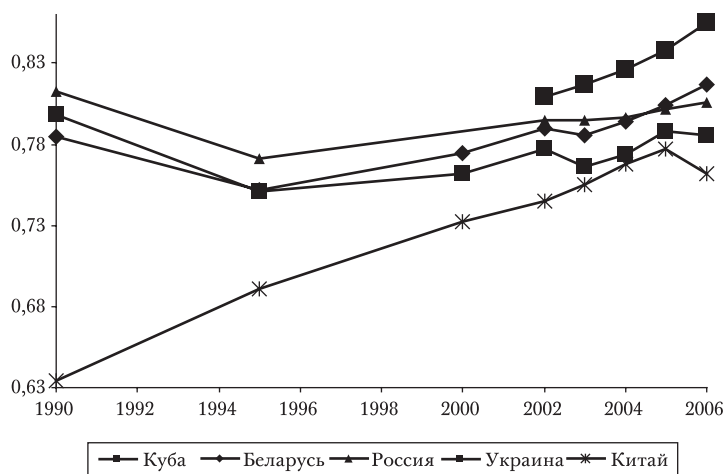


РИС. 5.5. Индекс человеческого развития для Китая, Кубы, Белоруссии, России и Украины

Источник: Human Development Report (разные годы).

деиндустриализации российской экономики и перевода ее на «ресурсные рельсы», а рост мировых цен на топливо с 1999 г., по-видимому, усилил эту тенденцию. Доля выпуска основных ресурсных отраслей (топлив-

ной, электроэнергетики, черной и цветной металлургии) в общем промышленном выпуске России увеличилась примерно с 25% до более чем 50% к середине 1990-х гг. и с тех пор остается на этом высоком уровне. Отчасти это было результатом изменения относительных цен (цены на ресурсные товары увеличились больше), но также было вызвано и тем, что реальные темпы роста выпуска вне ресурсного сектора были ниже. Доля полезных ископаемых, металлов и алмазов в российском экспорте увеличилась с 52% в 1990 г. (Советский Союз) до 67% в 1995 г. и 81% в 2007 г., в то время как доля машин и оборудования в экспорте упала с 18% в 1990 г. (Советский Союз) до 10% в 1995 г., а в 2007 г. она стала ниже 6%.

В Советском Союзе доля расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) составляла 3,5% ВВП в конце 1980-х гг. Она упала примерно до 1% в современной России (для сравнения — в Китае она составляет 1,3%; в США и Германии 2,5%; в Корее, Финляндии и Японии 3,5%; в Израиле 4–5%). Поэтому сегодняшняя Россия действительно выглядит «нормальной» развивающейся страной с богатыми запасами природных ресурсов.

Вдобавок, по крайней мере согласно данным *Freedom House*, первоначальный прогресс в области демократии и прав человека, который имел место в начале 1990-х гг., сменился последующим регрессом, и все достижения были утрачены, Индекс политических прав, исчисляемый этой организацией, который принимает значения от 1 (полная демократия) до 7 (полный авторитаризм), после снижения до 3 в 1991–1997 гг. вернулся к дореформенному значению 6 в 2004–2012 г. (рис. 5.6).

Чтобы понять сегодняшнюю Россию, нужно дать оценку событиям прошедших двадцати лет. В конце 1980-х гг., в период горбачевской перестройки, Советский Союз стремился войти в число богатых демократических стран. Вместо этого Россия пережила трансформационный спад беспрецедентных масштабов и в следующем десятилетии спустилась до уровня обычной развивающейся страны, которую считают недемократической и неспособной создать условия для быстрого роста экономики. С точки зрения некоторых

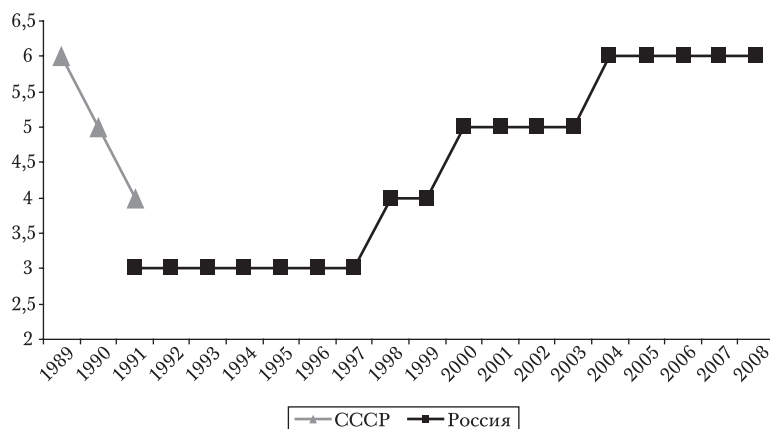


РИС. 5.6. Индекс политических прав для СССР и России в 1989–2006 гг.

Источник: Freedom House.

внешних наблюдателей «обычная развивающаяся страна», возможно, выглядит лучше, чем грозная сверхдержава, представляющая угрозу западным ценностям. Но население России испытывает иные чувства. Большинство граждан России хотят найти способ модернизировать страну так, чтобы сделать ее процветающей и демократической. Однако, помимо этого, они ощущают, что в период рыночных реформ были сделаны крупные ошибки; экономическая политика и политические лидеры 1990-х гг. полностью дискредитированы⁴.

Классификация экономических кризисов

Экономисты различают между собой кризисы, вызванные шоками предложения и шоками спроса. Основу для классификации дает модель взаимодействия совокупного спроса и совокупного предложения. В этой модели кривая совокупного предложения, или кривая AS, характеризует положительную зависимость между выпуском и ценами (чем выше цены, тем больше пред-

4. Даже в 2010 г. большинство граждан России были недовольны реформами 1990-х гг. (ВЦИОМ, 2010).

ложение товаров), в то время как кривая совокупного спроса, или кривая AD, характеризует отрицательную связь между спросом на товары и ценами. Под спросом подразумевается *совокупный* спрос. Его можно увеличить (тогда кривая совокупного спроса сдвигается вправо) за счет бюджетно-налоговой или денежно-кредитной (монетарной) политики стимулирования спроса. Под предложением подразумевается *совокупное* предложение. В долгосрочном плане кривая совокупного предложения вертикальна (при условии полного использования производственных мощностей и рабочей силы, а также при заданном уровне производительности), но в краткосрочном плане кривая совокупного предложения имеет положительный наклон (фирмы отвечают на рост цен расширением выпуска и увеличением занятости, но в конечном счете это приводит к увеличению зарплат, поэтому издержки догоняют растущие цены, а выпуск возвращается к равновесному значению).

Неблагоприятные (отрицательные) шоки спроса имеют место, когда происходит падение спроса на экспорт из страны, когда инвесторы сокращают расходы на новые проекты или когда потребители решают больше сберегать и меньше покупать: кривая совокупного спроса (кривая AD) сдвигается влево, как показано на рис. 5.7. К счастью, правительство и центральный банк могут ответить на этот шок бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой стимулирования спроса и вернуть эту кривую в первоначальное положение. Экономисты согласны в том, что Великая депрессия 1930-х гг. была вызвана факторами спроса (спор идет в основном о том, какими именно: то ли неудачная денежная политика, то ли бюджетно-налоговая политика не смогли вернуть на прежнее место кривую AD).

Шоки предложения имеют место, когда, в частности, увеличиваются издержки: либо рабочие требуют увеличения зарплат, либо зарубежные производители увеличивают цены на импортируемое топливо, либо вследствие землетрясения обрушились мосты. В таком случае кривая AS сдвигается влево (неблагоприятный шок предложения), а правительство не в силах в краткосрочном плане повлиять на ее местоположение. Единственное, что власти могли бы сделать

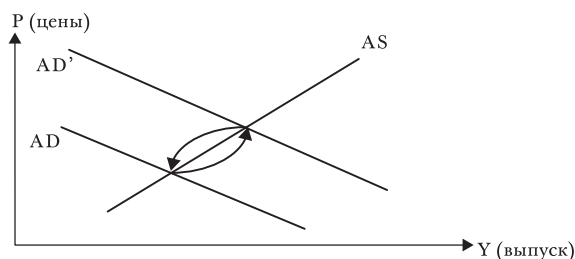


РИС. 5.7. Неблагоприятный шок спроса и ответная реакция правительства

для восстановления выпуска, — смягчить этот шок предложения путем увеличения совокупного спроса (сдвигая кривую AD вправо и восстанавливая выпуск ценой более высоких цен, рис. 5.8).

Структурный кризис, т.е. спад производства в одном (неконкурентоспособном) секторе и подъем производства в другом (конкурентоспособном) секторе, вообще не был бы кризисом, если бы перемещение ресурсов (капитала и труда) из первого сектора во второй не требовало бы издержек. Но в реальности такое перемещение ресурсов связано с высокими издержками (на переобучение работников, замену основного капитала), поэтому структурный кризис (чем бы он ни был вызван — предложением или спросом) становится типичным кризисом, обусловленным предложением.

Это не значит, что все кризисы, обусловленные предложением, являются структурными. Представим себе, что во всех регионах и отраслях рабочие требуют повышения зарплат, поэтому прибыли всех компаний сокращаются в одинаковой мере, и поэтому они увольняют работников и снижают выпуск. Когда возрастает безработица, реальные зарплаты падают, прибыли увеличиваются, а выпуск постепенно восстанавливается до прежней величины. В этом случае имеют место кризис, обусловленный предложением, и последующее восстановление производства, не сопровождающиеся перемещением капитала и труда из одного сектора (отрасли, региона) в другой.

Это же верно и для кризисов, обусловленных спросом. Падение спроса на продукцию отдельной отрасли возможно, и тогда необходимо перемещение ресурсов из этой отрасли в другие сектора. Но можно представить себе обусловленный спросом кризис, вызванный абсолютно одинаковым сокращением спроса на все товары (например, по причине излишнего ужесточения денежной политики). В этом случае мы имеем временное падение выпуска (и цен), которое закончится, когда упадут цены и прежняя норма прибыли восстановится при новом (более низком) уровне цен и зарплат.

Поэтому возможны порожденные как спросом, так и предложением кризисы, которые не связаны с необходимостью перемещать ресурсы между секторами. Важное различие между рассмотренными структурными кризисами и общеэкономическими кризисами состоит в том, что в последнем случае не нужно перемещать ресурсы, поэтому не нужны новые инвестиции. Сначала происходит равномерное по всем отраслям сокращение выпуска, затем, в период восстановления, занятость и коэффициенты использования производственных мощностей равномерно увеличиваются по всем отраслям.

Известно, что кризисы 1990-х гг. в бывших социалистических странах были по большей части структурными и обусловлены именно шоками предложения из-за изменения относительных цен после дерегулирования экономики (Роров 2007b). Но адекватные (неадекватные) меры экономической политики государства могли смягчить (усугубить) эти структурные кризисы.

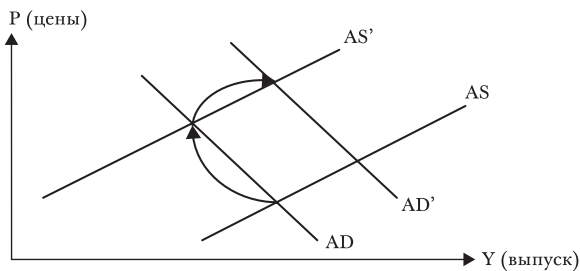


РИС. 5.8. Поглощение неблагоприятного шока предложения

Например, утверждается, что, влияние факторов спроса (излишне жесткое ограничение спроса) на спад производства в Польше было выражено значительно сильнее, чем влияние факторов предложения (Rosati 1994).

Вопрос о том, чем обусловлен кризис, предложением или спросом, конечно, очень важен. В первом случае увеличение темпа инфляции можно оправдать (чтобы смягчить неблагоприятный шок предложения); во втором случае правильная экономическая политика — сохранять темпы инфляции, которые имели место до начала кризиса.

При структурном кризисе имеются объективные ограничения на перемещение ресурсов из одного сектора в другой, в частности, обусловленные размером сбережений и инвестиций, которые можно было бы использовать для перемещения капитала (Porov 2007b).

Рассмотрим некоторую страну, в которой прекращение регулирования цен (либо устранение таможенных тарифов или субсидий на импорт) приводит к изменению относительных цен и тем самым порождает неблагоприятный шок предложения, по крайней мере в некоторых отраслях. Капитал следует переместить из отраслей с падающими относительными ценами и прибылями в отрасли с растущими относительными ценами. Предположим, что 50% общего выпуска сосредоточено в неконкурентоспособных отраслях, и весь этот сектор должен исчезнуть либо постепенно, либо в один момент, в зависимости от того, насколько быстро будут меняться относительные цены. Капитал неоднороден, и его нельзя переместить в конкурентоспособный сектор, а труд, как мы будем предполагать в данном рассуждении, можно переместить в конкурентоспособный сектор без издержек.

При моментальной либерализации цен весь неконкурентоспособный сектор сразу же становится нерентабельным и выпуск немедленно падает на 50%. Позднее сбережения для инвестиционных целей генерируются только конкурентоспособным сектором, поэтому требуются годы, чтобы достичь того объема выпуска, который предшествовал кризису.

Если реформы проводятся медленно (происходит постепенное дерегулирование цен либо постепенное устра-

нение тарифов или субсидий), так что каждый год выпуск неконкурентоспособного сектора падает, допустим, на 10%, это падение можно было бы по большей части компенсировать увеличением выпуска в конкурентоспособном секторе. Наилучшая траектория, конечно, достигается, когда отмена регулирования приводит к снижению выпуска неконкурентоспособного сектора с такой скоростью, которая соответствует естественному темпу выбытия основного капитала данного сектора в условиях отсутствия новых инвестиций.

Этот пример показывает, что имеется предел скорости перемещения капитала из неконкурентоспособных отраслей в конкурентоспособные, который определяется в основном отношением чистых инвестиций к ВВП (валовых инвестиций за вычетом выбытия капитала в конкурентоспособных отраслях, потому что в неконкурентоспособных отраслях выбывающий капитал в любом случае не следует замещать). Неразумно прекращать выпуск в неконкурентоспособных отраслях быстрее, чем происходит перемещение капитала в более эффективные отрасли.

Эти доводы относятся, конечно, не к эффективности (определяемой как выпуск в пересчете на 1 занятого и на единицу используемого капитала, без учета неиспользуемого труда, т.е. безработицы, и неиспользуемого капитала, т.е. незагруженных производственных мощностей), а к общему выпуску. Если перемещение факторов производства между отраслями требует времени, причем некоторые из них, такие как устаревший капитал, скорее всего, вовсе нельзя переместить, то некоторым секторам (или по крайней мере предприятиям), не способным конкурировать в условиях новой структуры цен (даже если альтернативные издержки использования капитала этих секторов или предприятий равны нулю) придется прекратить работу или резко сократить свой выпуск. Между тем для перемещения высвобождаемого труда в другие сектора необходимо время, и даже после того, как он перемещен, его предельный продукт может быть достаточно малым (представим себе производственную функцию Кобба—Дугласа при фиксированном капитале: дополнительные трудовые ресурсы будут приносить меньше и меньше дополнительного

выпуска, и очень может быть, что в более реалистичной ситуации, когда производственная функция в краткосрочном плане является леонтьевской, высвобождаемый труд вообще нельзя занять, пока не осуществлены новые капиталовложения). Закрытие неконкурентоспособных предприятий могло бы быть мерой повышения показателей эффективности производства, особенно если высвобождаемая рабочая сила способна обеспечить себя ведением натурального хозяйства, но, конечно, оно снижает выпуск в сравнении с постепенным и не столь быстрым процессом либерализации⁵.

Рыночные реформы во многих бывших социалистических странах создали «узкое место» именно такого рода. Страны, которые пошли по пути шоковой терапии, столкнулись с кризисом, обусловленным предложением, который, похоже, станет хрестоматийным примером: слишком быстрое изменение относительных цен сделало необходимой реструктуризацию такого масштаба, который нельзя было обеспечить в условиях ограниченности инвестиций. Значительная часть (вплоть до половины) экономики этих стран сразу же стала неконкурентоспособной из-за изменения относительных цен после дерегулирования. Выпуск этих неконкурентоспособных отраслей падал на протяжении нескольких лет и упал в некоторых случаях практически до нуля, в то время как рост выпуска в конкурентоспособных отраслях сдерживался, помимо прочего, ограниченным потенциалом инвестиций и был недостаточен, чтобы компенсировать потери выпуска в неэффективных секторах.

Таким образом, по меньшей мере одно общее заключение из анализа опыта переходных экономик оказывается применимым к процессу реформ во всех странах: в условиях, когда реформы создают потребность в ре-

5. Даже если перераспределение ресурсов между секторами происходит мгновенно и без издержек, шоковая терапия может быть не лучшим вариантом при наличии неблагоприятного воздействия на распределение доходов и обусловленной политическими соображениями невозможности снизить зарплаты ниже определенного уровня. Этот довод приводят в связи с быстрой приватизацией Алексеев и Каганович (Alexeev and Kaganovich 1995; Alexeev and Kaganovich 2001). Мгновенное освобождение цен может привести к такому ухудшению распределения доходов и/или падению зарплат рабочих, которое сделает подобное освобождение недопустимым с точки зрения политических и социальных последствий.

структуризации (перераспределении ресурсов), скорость реформ должна быть такой, чтобы масштаб необходимой реструктуризации не превосходил инвестиционный потенциал экономики. Кратко говоря, скорость процессов перестройки и реструктуризации в любой экономике ограничена, хотя бы из-за ограниченного потенциала инвестиций, необходимых для перераспределения основного капитала между отраслями, регионами и предприятиями. Таково главное основание для постепенной, а не моментальной отмены тарифных и нетарифных барьеров, субсидий и иных форм государственной поддержки отдельных секторов (для полной отмены тарифов Европейскому экономическому сообществу и странам Североамериканского соглашения о свободной торговле потребовалось почти десять лет).

Анализ: почему в первые годы реформ экономическая динамика в России была хуже, чем во многих других бывших социалистических странах?

Дебаты 1990-х гг. фокусировались на противопоставлении шоковой терапии и градуализма. Приверженцы шоковой терапии и постепенных, частичных реформ по-разному отвечали на вопрос о том, почему России пришлось заплатить за экономические преобразования более высокую цену, чем многим другим странам. Сторонники шоковой терапии доказывали, что значительную часть издержек реформ следует отнести на счет непоследовательности и несогласованности мер проводимой экономической политики, а именно на счет медленной либерализации экономики и неспособности правительства страны и ее центрального банка побороть инфляцию в первой половине 1990-х гг. Напротив, сторонники постепенного перехода к рынку утверждали в точности противоположное и возлагали на шоковую терапию вину за все бедствия и неудачи (см. обзор литературы в работах: Роров 2000 и Роров 2007b).

В моих предыдущих работах (Роров 2000, 2007b) обсуждаются различные объяснения трансформационного спада. Там же предложено альтернативное объяснение.

Я отстаиваю точку зрения, согласно которой масштабное падение выпуска было вызвано главным образом несколькими группами факторов. Во-первых, диспропорциями в отраслевой структуре экономики и структуре внешней торговли в самом начале рыночных реформ. Второй фактор — развал государственных и негосударственных институтов), который произошел в конце 1980-х — начале 1990-х гг. и привел к хаотичной трансформации вместо организованного и управляемого перехода к рынку. Третий фактор — неудачные меры экономической политики, которые в основном включают в себя неудовлетворительную макроэкономическую политику и промышленную политику замещения импорта. Наконец, скорость проведения реформ (либерализации экономики) отрицательно влияла на экономическую динамику на этапе падения выпуска, потому что предприятия были вынуждены проводить реструктуризацию быстрее, чем они могли ее провести (что обусловлено ограниченным потенциалом инвестиций), но оказывала положительное воздействие на этапе восстановления. Эти группы факторов подробно обсуждаются ниже.

В первом приближении можно сказать, что экономический спад в странах бывшего СССР был связан с необходимостью перераспределить ресурсы, чтобы изменить отраслевую структуру, унаследованную от плановой экономики. Свойственные ей диспропорции включали чрезмерную долю как военно-промышленного комплекса, так и промышленности в целом, искаженные товарные потоки между республиками бывшего СССР и между странами СЭВ, слишком большие размеры и недостаточную специализацию промышленных и сельскохозяйственных предприятий. В большинстве случаев эти диспропорции были более выражены в России, чем в Восточной Европе, не говоря уже о Китае и Вьетнаме; чем больше были диспропорции, тем больше было снижение выпуска. Трансформационный спад, если говорить языком экономистов, был вызван неблагоприятным шоком предложения, подобным тому, с которым столкнулись страны Запада после взлета цен на нефть в 1973 и 1979 гг. Он был похож и на послевоенные кризисы во всех воевавших странах, вызванные конверсией отраслей военной промышленности.

ТРАНСФОРМАЦИОННЫЙ СПАД

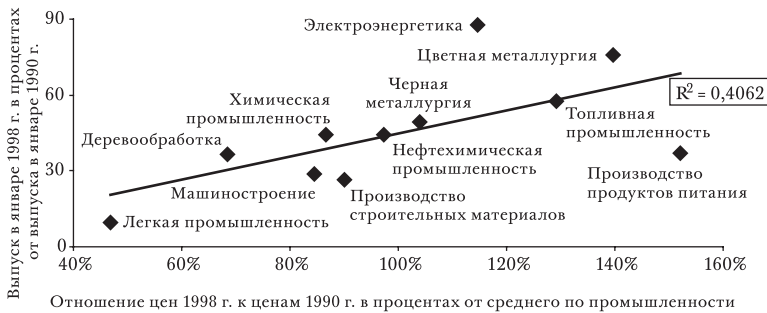


РИС. 5.9. Изменение относительных цен и выпуска в промышленности России, 1990–1998 гг.

Источник: Роров (2007b).

Как показывает рис. 5.9, снижение выпуска в России в период трансформационного спада было в значительной мере структурным по своей природе: отрасли, в наибольшей мере испытывавшие неблагоприятный шок предложения (ухудшение условий торговли, т.е. снижение отношения цен продукции и ресурсов), такие как легкая промышленность, имели самое большое снижение выпуска. В табл. 5.1 приведено подтверждение этому, относящееся ко всем переходным экономикам: снижение выпуска в какой-либо стране хорошо объясняется показателем диспропорций отраслевой структуры и структуры торговли (он остается статистически значимым вне зависимости от того, какие контрольные переменные мы включаем в анализ). Величина диспропорций, в свою очередь, определяет изменение относительных цен в тот момент, когда их перестают регулировать⁶.

Спад, таким образом, был в своей основе неблагоприятным шоком предложения, вызванным изменением относительных цен. Однако такое снижение выпуска вследствие неспособности экономики быстро приспособиться к новым ценовым соотношениям ни в коем случае не является неизбежным, если отмена регули-

6. В плановой экономике ресурсы размещались не с помощью цен, а путем планирования инвестиций, снабжения и объемов выпуска. Однако цены отражали распределение ресурсов, потому что они обычно устанавливались по формуле: (средние издержки) * (1 + средняя норма прибыли).

рования цен происходит постепенно (или если потеря большинства отраслей, пострадавших от ухудшения условий торговли, компенсируются субсидиями). Если ставить во главу угла объем выпуска, а не эффективность, темп либерализации необходимо было сдерживать таким образом, чтобы не опережать способность экономики перемещать ресурсы из отраслей, неконкурентоспособных в условиях новых рыночных ценовых соотношений, в конкурентоспособные отрасли.

Поэтому следует ожидать, что имеется отрицательная взаимосвязь между показателями экономического роста и скоростью либерализации. Причина состоит в том, что инвестиционные ресурсы ограничены, а перераспределение ресурсов не происходит мгновенно, а требует времени. Следует также ожидать, что большая величина диспропорций в отраслевой структуре и в структуре торговли приводит к большему снижению выпуска в период трансформационного спада, но на стадии восстановления (после полного закрытия неконкурентоспособного сектора) не оказывает значительного влияния на экономическую динамику.

Вторая причина исключительной глубины трансформационного спада была связана с развалом институтов. Здесь различия между восточноевропейскими странами и бывшим Советским Союзом особенно выразительны. Неблагоприятный шок предложения в данном случае произошел из-за неспособности государства выполнять свои обычные функции: собирать налоги, сдерживать теневую экономику, обеспечивать права собственности и выполнение договорных обязательств, а также в целом поддерживать законность и правопорядок. Естественно, неспособность обеспечивать исполнение законов и постановлений правительства не создавала условия развития бизнеса, которые способствовали бы экономическому росту. Напротив, она привела к росту издержек коммерческих предприятий.

Один из показателей силы институтов — динамика государственных расходов в период перехода к рынку. Этот фактор, как представляется, был гораздо важнее скорости реформ. Говоря словами Гжегожа Колодко, «несомненно, что в самом начале перехода к рынку имелась причинная взаимосвязь между быстрым сокращением размера

государства⁷ и значительным сокращением выпуска» (Kolodko 2000, 259; курсив оригинала). Сохранение «большого государства»⁸ не гарантирует благоприятной динамики выпуска, потому что государственные расходы тоже должны осуществляться эффективно. Однако резкое падение государственных расходов, особенно расходов на «обычное правительство»⁹, — верный рецепт добиться развала институтов и падения выпуска, сопровождаемого растущим социальным неравенством и популистскими мерами. Верно, что государственные расходы могут снизиться в результате спада (как гласит расхожее изречение, «нет ничего более эндогенного, чем экономическая политика государства»). Но уровень выпуска в экономике, можно сказать определенно, не является количественной характеристикой экономической политики государства, в то время как государственные расходы, при всех оговорках, можно назвать количественной характеристикой экономической политики государства с куда большим основанием.

Когда государственные расходы в реальном выражении падают на 50% и более, как случилось в большинстве государств СНГ и странах Юго-Восточной Европы всего лишь за несколько лет, практически нет шансов компенсировать снижение объемов финансирования за счет повышения эффективности использования средств государственными органами. В результате способность государства обеспечивать исполнение контрактов и соблюдение прав собственности, противодействовать криминализации и обеспечивать законность и правопорядок в целом резко падает (Роров 2009а).

Так что история успехов и неудач перехода к рыночной экономике на самом деле вовсе не история о последовательной шоковой терапии и непоследовательном градуализме. Основной сюжет «романа» об экономической трансформации бывших социалистических стран — сохранение сильных институтов в одних странах

7. Под размером государства здесь подразумевается доля госрасходов в ВВП или аналогичные показатели. — *Примеч. пер.*

8. Т.е. значительных государственных расходов. — *Примеч. пер.*

9. Под расходами на «обычное правительство» подразумеваются государственные расходы за вычетом субсидий, инвестиций и расходов на оборону. — *Примеч. пер.*

Регрессия изменения ВВП в 1989–1996 гг. на начальные условия,

Переменные	Ур. 1
Константа	5,3***
Диспропорции в экономике, % ВВП ^а	–0,005**
ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, 1987 г., в % к показателю США	–0,009**
Участие в военных конфликтах ^б	
Падение государственных доходов (% ВВП) с 1989–1991 гг. по 1993–1996 гг.	
Индекс либерализации	
Инфляция, средняя геометрическая за 1990–1995 гг., % в год, логарифм	–0,16***
Индекс верховенства закона, средний за 1989–1997 гг., %	0,008***
Индекс демократии, средний за 1990–1998 гг., %	–0,005***
Отношение индексов верховенства закона и демократии	
Скорректированный (adjusted) коэффициент R^2 , %	82

ПРИМЕЧАНИЕ: зависимая переменная равна логарифму ВВП за 1996 г. (в процентном выражении от ВВП за 1989 г.) Для Китая все показатели соответствуют периоду 1979–1986 гг. (или какому-то близкому периоду). $N = 28$ для всех уравнений.

*, **, *** — Значимость на уровнях 10%, 5% и 1% соответственно. Матрица корреляции для объясняющих переменных дана в работе Роров (2000).

^а Показатель накопленных диспропорций (% ВВП), равный сумме военных расходов (за вычетом 3%, которые рассматриваются как «нормальный»

(крайне различных в остальных отношениях: от стран Центральной Европы и Эстонии до Китая, Узбекистана и Белоруссии¹⁰) и развал этих институтов в других

10. Такие страны, как Белоруссия и Узбекистан, попадают в ту же группу, где находятся страны Центральной Европы и Эстония, по следующим признакам: малое падение государственных расходов (выраженных в процентах ВВП) в переходный период, надлежащее качество государственного управления, низкий уровень взяточничества, малый размер теневой экономики и низкий индекс захвата государства (Hellman, Jones, and Kaufmann 2000). В 2005 г. Белоруссия и Словацкая республика были всего лишь двумя из 25 обследованных (в рамках исследования ВЕЕРС, Business Environment and Economic Performance Survey) стран Восточной Европы и бывшего СССР, где в период 2002–2005 гг. были зафиксированы значительные улучшения в каждой из семи сфер государственного управления, непосредственно влияющих на работу экономики (судебная система, борьба с преступностью, борьба с коррупцией, таможня и торговля, выдача лицензий и разрешений для ведения бизнеса, регулирование трудовых отношений, сбор налогов) (ЕВРД, 2005).

ТАБЛИЦА 5.1
факторы экономической политики, индексы верховенства закона
и демократии. Робастные оценки

Ур. 2	Ур. 3	Ур. 4	Ур. 5	Ур. 6	Ур. 7
5,4***	5,2***	5,4***	5,4***	5,5***	5,7***
-0,005**	-0,003	-0,006**	-0,007***	-0,007***	-0,007***
-0,006*	-0,007**	-0,007**	-0,009***	-0,008***	-0,008***
		-0,19 ^c	-0,36***	-0,37***	-0,45***
			-0,011***	-0,011***	-0,011***
	0,05			-0,02	0,03
-0,20***	-0,18***	-0,17***	-0,13***	-0,13***	-0,14***
					-0,003**
0,07***	0,07***	0,06***	0,05***	0,05***	
83	83	85	91	91	90

уровень), отклонений отраслевой структуры и доли внешней торговли в ВВП от «нормального» уровня, доли существенно искаженной торговли (между республиками СССР) и доли незначительно искаженной торговли (с социалистическими странами), которая берется с весом 33%. См. подробности в работе Роров (2000).

^b Эта переменная равна 1 для Армении, Азербайджана, Хорватии, Грузии, Македонии и Таджикистана. Она равна 0 для всех остальных стран.

^c Значимость на уровне 13%.

странах. По меньшей мере на 90% это история о несостоятельности государства (government failure), а не о несостоятельности рынка (market failure) — о силе государственных институтов, а не о либерализации.

Именно на счет наличия сильных институтов следует отнести как успех постепенных реформ в Китае, так и успех шоковой терапии во Вьетнаме — в странах, где сохранились сильные авторитарные режимы, причем институты плановой экономики не были демонтированы до тех пор, пока не были созданы новые рыночные институты. На этот же счет следует отнести и относительный успех радикальных реформ в странах Восточной Европы, особенно Центральной Европы, где быстро возникли сильные демократические режимы и новые рыночные институты. Именно развал сильного государства и институтов, который начал-

ся в Советском Союзе в конце 1980-х гг. и продолжался в государствах-«преемниках» в 1990-х гг., объясняет если не исключительную глубину, то исключительную продолжительность трансформационного спада в государствах бывшего СССР.

Иначе говоря, горбачевские реформы 1985–1991 гг. провалились не в силу своей постепенности, а вследствие ослабления государственных институтов, подорвавшего способность правительства управлять потоком событий. Подобным же образом ельцинские реформы в России, а также экономические реформы в большинстве других стран бывшего СССР были сопряжены с такими высокими издержками не по причине шоковой терапии, но из-за развала институтов, необходимых для обеспечения законности и правопорядка и управляемого перехода к рыночной экономике.

Получается, таким образом, что модель перехода к рынку стран бывшего СССР (исключения в какой-то степени составляют Узбекистан, Белоруссия и Эстония) основана на крайне неудачном сочетании неблагоприятных начальных условий, снижения работоспособности институтов и неэффективных мер экономической политики, таких как макроэкономический популизм и политика замещения импорта.

Что ведет к развалу институтов, и можно ли его избежать? Если говорить языком политологов, следует различать между собой сильные авторитарные режимы (таковы Китай и Вьетнам, а также в какой-то мере Белоруссия и Узбекистан), сильные демократические режимы (центральноевропейские страны) и слабые демократические режимы (большинство государств бывшего СССР и Балкан). Режимы из числа двух первых групп придерживаются политического либерализма или развиваются в направлении политического либерализма, т.е. они защищают права юридических и физических лиц, включая права собственности и контрактов, и правопорядок в целом. Режимы из числа последней группы, хоть и являются демократическими, не являются политически либеральными в полной мере, потому что в этих странах нет сильных институтов, способных обеспечивать законность и правопорядок (Zakaria 1997). Это порождает такое явление, как «нелибераль-

ные демократии», — страны, где выборы на конкурентной основе введены прежде, чем утвердилось верховенство закона. В то время как европейские страны в XIX в. и страны Восточной Азии в недавнее время двигались от установления верховенства закона к постепенному введению демократических выборов (Гонконг — наиболее очевидный пример верховенства закона без демократии), в Латинской Америке, Африке, а теперь и в странах СНГ демократическая политическая система была внедрена в жизнь общества без установления твердого верховенства закона.

Авторитарные режимы (включая коммунистические), постепенно усиливая защиту прав собственности и укрепляя институты, восполняли отсутствие верховенства закона авторитарными средствами. В странах же со слабыми институтами после проведения демократизации и возникновения нелиберальных демократий оказалось, что у них нет ни старых авторитарных инструментов обеспечения законности и правопорядка, ни новых демократических механизмов, необходимых для обеспечения прав собственности, исполнения контрактов, а также законности и правопорядка в целом. Неудивительно, что на инвестиционный климат и экономическую динамику это оказало крайне неблагоприятное влияние.

Имеется явная взаимосвязь между отношением индексов верховенства закона и демократизации в самом начале перехода к рынку с одной стороны и ростом экономики в переходный период с другой стороны. Иными словами, демократизация без строгого соблюдения принципа верховенства закона, нравится ли это кому-либо или нет, обычно приводит к резкому падению выпуска. Это цена, которую надо платить за раннюю демократизацию, т.е. за введение конкурентных выборов в условиях, когда гражданские права (свобода личности и безопасность, права собственности, контрактные права, право на справедливое рассмотрение дел в суде и т.д.) не обеспечены в должной мере.

В-третьих, на экономическую динамику, конечно, влияла экономическая политика. В условиях слабости институтов государства, т.е. его недостаточной способности обеспечивать выполнение своих собственных законов и постановлений, меры экономической политики

едва ли могут быть «оптимальными». Слабые государственные институты обычно предполагают популистские меры макроэкономической политики (дефицит бюджета, который приводит к высокой задолженности и/или инфляции, завышенные обменные курсы национальной валюты), которые оказывают крайне неблагоприятное влияние на выпуск. С другой стороны, сильные государственные институты не приводят автоматически к ответственным мерам экономической политики. Примерами могут служить Советский Союз перед его распадом (всплески открытой или скрытой инфляции) и такие постсоветские государства, как Узбекистан и Белоруссия, которые, видимо, обладали более высоким потенциалом в области институтов, чем другие государства бывшего СССР, но не избежали в 90-е гг. макроэкономической нестабильности.

Регрессии, отслеживающие воздействие вышеупомянутых факторов, приведены в табл. 5.1 (Роров 2000). Они служат для того, чтобы проиллюстрировать логические рассуждения: 28 наблюдений — слишком небольшое число, чтобы делать надежные заключения на их основе. От 80% до 90% вариации динамики ВВП за период 1989–1996 г. можно объяснить с помощью начальных условий (диспропорций в экономике, начального значения ВВП на душу населения), силы государственных институтов (падения государственных доходов, индексов верховенства закона и демократии), а также макроэкономической нестабильности (инфляции).

Если индексы верховенства закона и демократии включаются в базовое уравнение регрессии по отдельности, им соответствуют предсказанные знаки коэффициентов (наблюдается положительное влияние верховенства закона и отрицательное влияние демократии), причем коэффициенты статистически значимы (уравнение 1), что согласуется с результатами, полученными для более широкой выборки стран¹¹. Наивысшую объяс-

11. Если взять все развивающиеся и развитые страны, а не только переходные экономики, то результат таков: имеется пороговое значение индекса верховенства закона. Если он превышает это пороговое значение, демократизация влияет на экономический рост положительно, если же индекс ниже порога, демократизация тормозит рост (Polterovich and Rorov, 2007). Что касается регрессий, приведенных в табл. 5.1

няющую силу демонстрирует, однако, уравнение с показателем, который вычисляется как отношение индекса верховенства закона к индексу демократии: 83% вариации выпуска можно объяснить всего лишь тремя факторами — диспропорциями в экономике и ВВП на душу населения перед началом перехода к рынку, инфляцией и только что описанным индексом (табл. 5.1, уравнение 2). Если добавляется переменная либерализации, она оказывается статистически незначимой и не улучшает качество регрессии (уравнение 3). В то же время показатели отношения верховенства закона и демократии и падения государственных доходов, описывающие процесс разрушения институтов, не заменяют, а дополняют друг друга. Эти две переменные не скоррелированы и улучшают качество регрессии, если их вместе включить в одно уравнение: коэффициент R^2 возрастает до 91% (уравнение 5) — результат лучше, чем в уравнениях с какой-либо одной из этих переменных. Индекс либерализации, если включить его в то же уравнение, статистически незначим, причем ему соответствует «неправильный» знак коэффициента.

Чтобы проверить устойчивость полученных результатов, в качестве года окончания трансформационного спада был взят другой, 1998-й, год, и, соответственно, изменился рассматриваемый период — 1989–1998 гг. (к концу 1998 г. в 24 странах из 26, испытавших спад, была достигнута его нижняя точка, дно). Скорректированный (adjusted) коэффициент R^2 в данном случае чуть ниже, но статистическая значимость коэффициентов остается высокой (за исключением коэффициента для начального значения ВВП на душу населения). Самое лучшее уравнение имеет вид¹²:

(которые объясняют изменения выпуска в 1989–1996 гг.), в них использовались средние значения индексов верховенства закона и демократии за более продолжительный период 1989–1998 гг. с целью учесть тот факт, что представители деловых кругов часто предвидят изменения условий ведения бизнеса, которые лишь позднее будут отражены в оценках экспертов.

12. Переменная $\text{Log}(Y_{98}/89)$ обозначает логарифм отношения показателей ВВП за 1998 г. и 1989 г., $DIST$ — диспропорции в экономике, Y_{cap87} — ВВП на душу населения в 1987 г., WAR — участие в военных конфликтах, $GOVREV\ decline$ — падение доли государственных расходов, logINFL — логарифм инфляции, DEM — индекс демократии. — *Примеч. пер.*

$$\begin{aligned} \text{Log}(Y_{98/89}) = & 5,8 - 0,006 \text{ DIST} - 0,005 \text{ Ycap87} - 0,39 \text{ WAR} - \\ & (-2,48) \quad (-0,09) \quad (-3,22) \\ & - 0,01 \text{ GOVREV decline} - 0,17 \text{ logINFL} - 0,003 \text{ DEM} \\ & (-2,94) \quad (-4,60) \quad (-1,74) \end{aligned}$$

($N = 28$, adjusted $R^2 = 82\%$, t -статистики даны в скобках, все переменные приведены в том же порядке, что и в уравнении 7 из табл. 5.1; переменная либерализации не включена в регрессию).

И вновь переменная либерализации, если включить ее в это уравнение, оказывается незначимой.

Наконец, на этапе восстановления (1998–2005 гг.) влияние исходных диспропорций на показатели работы экономики исчезает, но влияние институтов сохраняется, а влияние скорости либерализации становится положительным и значимым (Роров 2007b). Эта картина в значительной мере согласуется с интуицией: после того как на этапе трансформационного спада было покончено с неконкурентоспособным сектором, дальнейшая либерализация (которая в этот момент неизбежно становится постепенной) не может принести много вреда, в то время как сила институтов всегда влияет на экономический рост.

Чтобы подвести итоги, в следующей упрощенной схеме перечислены те факторы, которые влияли на экономическую динамику во время перехода к рынку: большинство стран бывшего СССР (с некоторыми исключениями) и Россия в особенности характеризовались неблагоприятными начальными условиями (размещение ресурсов между отраслями и регионами при центра-

Диспропорции Работоспособность государственных институтов	Низкие	Высокие
	Китай, Вьетнам	Восточная Европа
Высокая		
Низкая	Албания, Монголия	бывший СССР

СХЕМА 5.1 Начальные условия (диспропорции) и институты.
Классификация стран

лизованном планировании весьма отличалось от рыночного размещения, поэтому после того, как цены стали свободными и начали определять размещение капитала и труда, началась значительная по масштабу реструктуризация, которая и привела к спаду). Положение усугубило резкое ослабление государственных институтов.

Тайна генезиса институтов

Обеспечение экономического роста подобно приготовлению кулинарного шедевра — все необходимые ингредиенты должны присутствовать в нужной пропорции. Если хоть один из них в недостатке (или в избытке), «формула роста» не сработает. Быстрый экономический рост способен материализоваться на практике, только если одновременно удовлетворены несколько необходимых условий. В частности, в качестве исключительно важных условий для быстрого роста необходимы, среди прочего, инфраструктура, основной капитал, квалифицированная рабочая сила, равномерное распределение земли в аграрных странах, сильные государственные институты и экономические стимулы. Исчезни один из этих исключительно важных ингредиентов, и «экономического чуда» не получится. Родрик, Хаусман и Веласко (Rodrik, Hausmann, and Velasco 2005) говорят о «сдерживающих ограничениях», которые препятствуют экономическому росту. Выявление этих ограничений — задача своего рода «диагностики роста». В одних случаях эти ограничения связаны с недостаточной либерализацией рынка, в других — с недостатком работоспособности государства или с нехваткой человеческого капитала или инфраструктуры.

К концу 1970-х гг. Китай имел практически все, что необходимо для роста, кроме некоторой либерализации рынков, но этот «ингредиент» гораздо легче приобрести, чем человеческий капитал или работоспособные институты. Хотя и эта (простая на вид) задача либерализации экономики требовала аккуратного осуществления. Советский Союз находился в подобном положении в конце 1980-х гг. Да, советская система утратила динамизм экономического и социального развития, темпы

экономического роста в 1960-х–1980-х гг. падали, средняя продолжительность жизни не повышалась, а уровни преступности медленно возрастали, но институты в целом были сильны, человеческий капитал велик, что предоставляло хорошие стартовые условия для реформы. Тем не менее либерализация экономики в Китае, где она проводилась с 1979 г., и в Советском Союзе (с 1989 г.), а затем и в России привела к совершенно противоположным результатам (Роров 2000, 2007b).

Почему либерализация экономики сработала в Центральной Европе, но не сработала в Тропической Африке и Латинской Америке? Ответ, согласно очерченному выше подходу, состоит в том, что Центральной Европе не доставало именно либерализации экономики, а Тропической Африке и Латинской Америке — именно работоспособности государства, а не либерализации рынков. Почему экономическая либерализация сработала в Китае и Центральной Европе, но не сработала в СНГ? Потому что в странах СНГ либерализация проводилась таким образом, что она подорвала работоспособность государства (драгоценное наследие социалистического прошлого), в то время как в Центральной Европе и — даже в большей степени — в Китае работоспособность государства в переходный период существенно не пострадала. Секрет успеха перехода к рынку, как очевидно постфактум, вовсе не в том, чтобы провести либерализацию экономики, а в том, чтобы провести ее и при этом «не выплеснуть из ванны с водой и ребенка», не растратить попусту драгоценные достижения социалистического периода — сильные институты. Китай в целом не подорвал это наследие, хотя государственные расходы упали, неравенство доходов возросло, а уровни преступности увеличились. В то же самое время Россия и большинство стран СНГ в значительной степени потеряли сильные институты, созданные при социализме.

Почему некоторые бывшие социалистические страны сохранили сильные институты в период реформ, в то время как в других странах работоспособность институтов пострадала, хотя прежде была высока? Почему восточноевропейским странам и Китаю удалось сохранить сравнительно сильные институты во время либерализации экономики, в то время как в России имел мес-

то развал государственных институтов? Часть ответа на этот вопрос — влияние демократизации на качество институтов. Как говорилось выше в этой главе и в других публикациях (Zakaria 1997; Polterovich and Popov 2007; Полтерович, Попов и Тонис 2007; Polterovich, Popov, and Tonis 2007, 2008), демократизация, проводимая в условиях низкого правопорядка (слабых государственных институтов), связана с дальнейшим ослаблением институтов и ухудшением макроэкономической политики, что оказывает отрицательное воздействие на экономический рост и не позволяет создать стабильный демократический режим, особенно в странах, богатых ресурсами¹³.

Однако это лишь часть ответа. С одной стороны, известны примеры быстрого догоняющего развития при демократических режимах (Япония после Второй мировой войны, Ботсвана и Маврикий после обретения независимости в 1960-х гг.). С другой — демократия сама по себе является институтом, и необходимо объяснить, почему одни страны принимают ее на ранних этапах экономического развития, при низком правопорядке, в то время как другие дольше остаются авторитарными или возвращаются к авторитаризму после недолгих экспериментов с демократией. Наконец, различия работоспособности институтов в самих странах с авторитарными режимами (назовем Китай и Россию после распада СССР) огромны. Их нужно объяснить.

Ключ к объяснению, видимо, в том, что существует еще одна причина различий работоспособности ин-

13. Когда оценивается регрессия, где зависимой переменной (обозначаемой как y) является рост ВВП на душу населения за период 1975–1999 гг., а в качестве объясняющих переменных включены обычные контрольные переменные (начальный уровень подушевых доходов, темпы роста населения, плотность населения, отношение инвестиций к ВВП) и всевозможные показатели качества институтов (доля теневой экономики, вычисляемые Всемирным банком индексы верховенства закона и эффективности правительства, индексы восприятия коррупции, которые публикует *Transparency International*, индексы инвестиционного риска) и демократизации (увеличение уровня демократии по оценкам *Freedom House*), наилучший результат обычно имеет вид порогового уравнения, подобного следующему: $y = CONST. + CONTR.VAR. + 0,18\Delta(RL - 0,72)$, где Δ — демократизация (изменение индекса политических прав в 1979–2000 гг.), а RL — индекс правопорядка (один из показателей работоспособности институтов) (В свою очередь, $CONST.$ обозначает константу, а $CONTR.VAR.$ — весь список контрольных переменных. — *Примеч. пер.*).

ституты — преемственность исторического пути развития институтов в развивающихся странах, переживших колониализм и избежавших его (Роров 2009b). Во всех странах в прошлом существовали традиционные общинные структуры. До Реформации, в период мальтузианского режима роста, повсеместный неписаный закон состоял в том, что мы сейчас называем «азиатскими ценностями»: интересы общины главенствовали над интересами отдельных ее членов.

Колонизация Тропической Африки, Южной Америки и (в меньшей степени) Южной Азии привела к полному или частичному разрушению традиционных (общинных) структур, которые лишь отчасти были замещены новыми институтами западного образца. Среди макрогеографических регионов лишь Восточная Азия, Ближний и Средний Восток и Северная Африка, а также в какой-то мере Южная Азия смогли сохранить традиционные общинные институты, несмотря на колониализм. Можно выдвинуть гипотезу, что те страны и регионы, которые сохранили традиционные институты в трудные времена колониализма и насаждения западных ценностей, сохранили и лучший шанс на догоняющее развитие, чем менее удачные регионы «мировой периферии», в которых преемственность традиционных структур была нарушена. Трансплантация («пересадка») институтов — сложная операция, которая хорошо удастся, лишь когда учитываются местные традиции и не нарушается преемственность развития институтов (Полтерович 2001). В ином случае она приводит либо к полному уничтожению туземных институтов (переселенческие колонии — США, Канада, Австралия), либо к неработоспособной смеси старых и новых институтов, которая не слишком способствует росту (Тропическая Африка, Латинская Америка).

Если определить работоспособность государственных институтов как способность правительства обеспечивать исполнение законов и предписаний, то одним из естественных показателей качества институтов является уровень убийств. Все преступления по-разному регистрируются в разных странах, и более высокие уровни преступности в некоторых развитых странах могут быть следствием того, что преступления лучше

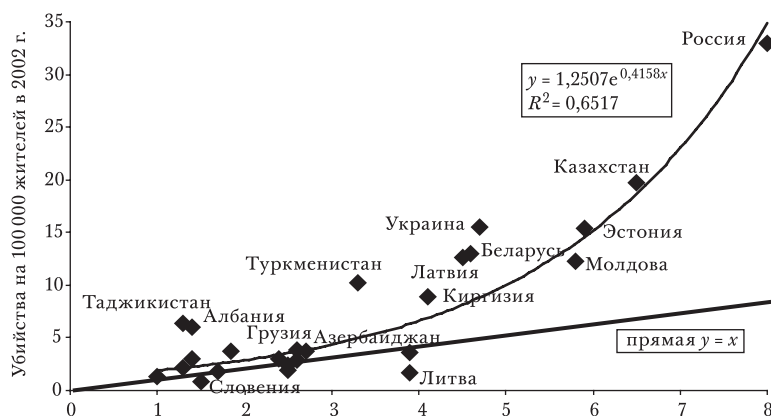


РИС. 5.10. Убийства на 100 000 жителей в 1987–2002 гг.

Источник: ВОЗ (WHO 2004).

регистрируются. Но особо тяжкие преступления, такие как убийства, регистрируются довольно точно даже в развивающихся странах, поэтому вполне правомерно сравнивать между собой именно уровни убийств (а не всей преступности) в разных странах.

Среди стран с переходной экономикой Россия столкнулась с наибольшим увеличением уровня убийств: он вырос в 4 раза в 1987–2002 гг., увеличившись с 8 до 33 человек на 100 000 жителей (рис. 5.10). В Восточной Европе и большинстве стран бывшего СССР этот рост был гораздо менее выражен. Китаю в 1979–2009 гг. также удалось в большей мере сохранить сильные государственные институты: уровень убийств в Китае увеличился до 2,3 чел. на 100 000 жителей к 1995 г., но затем упал до 1 чел. на 100 000 жителей в 2010 г., а российские цифры составили около 30 чел. в 2002 г. и около 10 чел. в 2010 г. (Росстат; UNODC; WHO 2004). Национальная статистика убийств в период правления Мао Цзэдуна недоступна, но имеются данные для некоторых провинций. В 1970-х гг. в провинции Шаньдун уровень убийств составлял менее 1 (Shandong, 2009), а в 1987 г., согласно оценке, он равнялся 1,5 для Китая в целом (WHO, 1994). Увеличение уровня убийств в 2–3 раза во время проведения рыночных реформ сопоставимо с аналогичным

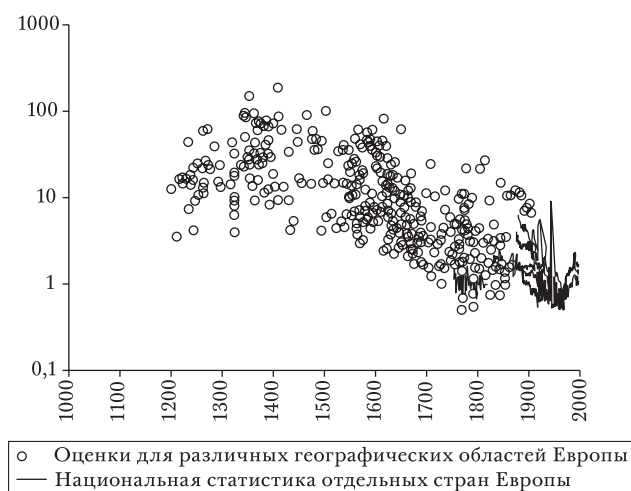


РИС. 5.11. Долгосрочные данные по уровням убийств (на 100 000 жителей) в Европе

Источник: Eisner (2003) на основе работы (Wringley and Schofield 1981).

Примечания: Оценки (времен отсутствия регулярной статистики) для различных географических областей и четыре ряда данных для отдельных стран. Все 398 оценок взяты из базы данных исторических сведений по убийствам (History of Homicide Database); ряды данных приведены для Швеции, Англии и Уэльса, Швейцарии, Италии.

увеличением в России, но китайские уровни убийств и близко не подходят к российским.

Странам Запада потребовалось 500 лет, чтобы снизить уровни убийств примерно со ста до всего лишь 1–3 на 100 000 жителей (рис. 5.11). Еще и в XVII в. уровни убийств в Западной Европе, как правило, превышали 10 на 100 000 жителей, что выше сегодняшних показателей многих развивающихся стран с аналогичным уровнем ВВП на душу населения. На самом деле среди развивающихся стран сегодня мы видим бимодальное распределение уровня убийств: низкие уровни убийств (1–3 на 100 000 жителей) наблюдаются в Восточной Европе, Китае, на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке (рис. 5.12), а высокие уровни убийств (15–75 убийств на 100 000 жителей) в европейской части бывшего СССР и Казахстане, Латинской Америке и Тропической Африке (рис. 5.13). Индия (5,5 убийств), страны

ТРАНСФОРМАЦИОННЫЙ СПАД

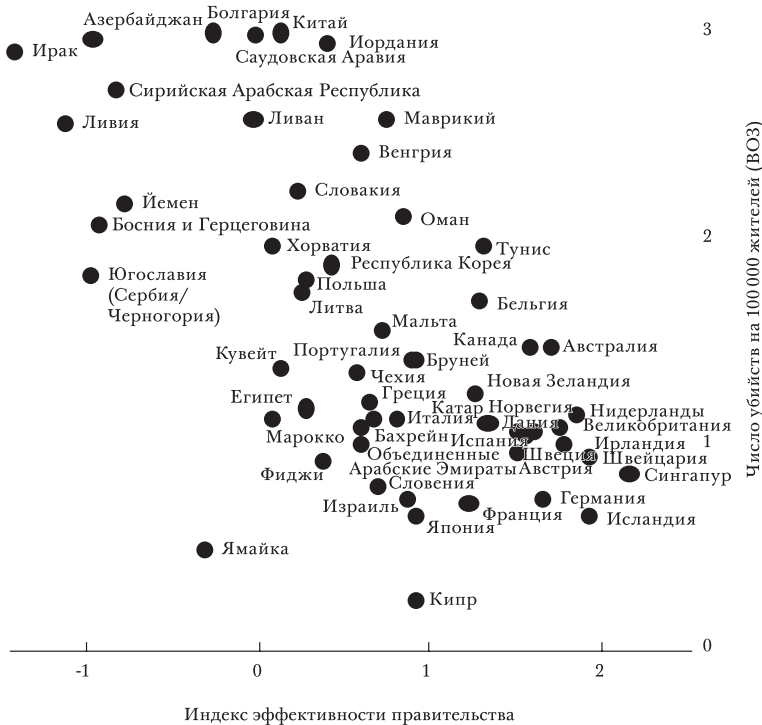


РИС. 5.12. Число убийств на 100 000 жителей и индекс эффективности правительства в 2002 г.

Страны с показателем 1–3 убийства на 100 000 жителей

Источник: Всемирный банк, ВОЗ.

Юго-Восточной Азии (около 10 убийств, за исключением Филиппин, где этот показатель равен 21) занимают промежуточное положение между этими двумя группами. Гипотеза состоит в том, что страны, которые сохранили коллективистские институты (страны Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, Индия), смогли сохранить работоспособность государства, в то время как страны, которые разрушили эти институты, лишь отчасти заменив их системой личной ответственности (бывший СССР, Латинская Америка и Тропическая Африка), заплатили высокую цену в виде снижения эффективности государственного регулирования. Восточная Европа (не относящаяся к странам бывшего СССР), возможно, является исключением,

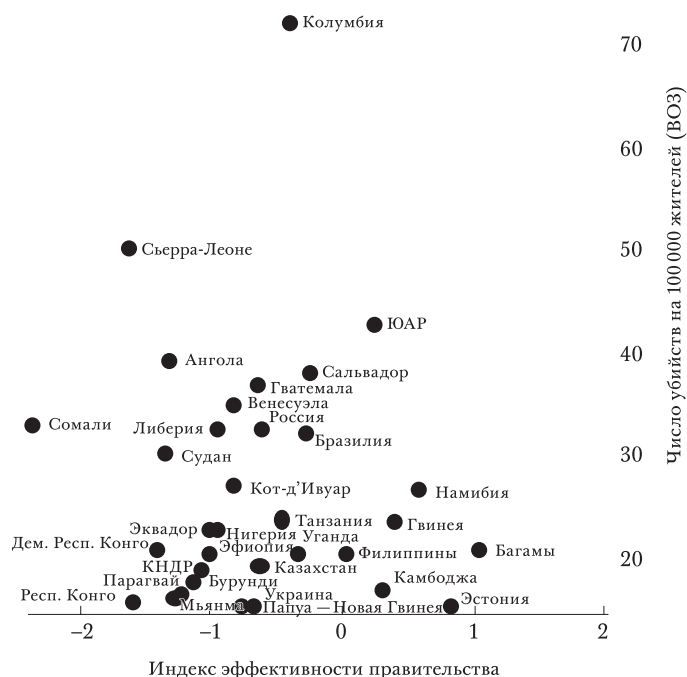


РИС. 5.13. Число убийств на 100 000 жителей и индекс эффективности правительства в 2002 г.

Страны с показателем 15–75 убийств на 100 000 жителей

Источник: Всемирный банк, ВОЗ.

которое подтверждает правило: подобно Западной Европе, она прошла через период низкой работоспособности институтов в XV–XVII вв., когда уровни убийств, как утверждают, были высоки (хотя прямых свидетельств в данном случае нет, все наблюдения, изображенные на рис. 5.11, взяты из Западной Европы: Англии, Бельгии, Нидерландов, Скандинавии, Италии)¹⁴.

В начале XX в., до революций 1905–1907 гг. и 1917 г. в России наблюдался, судя по европейским стандартам

14. Еще одно свидетельство силы коллективистских институтов в Восточной Азии, Южной Азии, странах Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки — почти полное отсутствие городских трущоб (Pomeranz, 2008) и бездомных детей, в изобилии обнаруживаемых в Латинской Америке, Тропической Африке и части бывшего СССР.

того времени, очень высокий уровень убийств (до 10 и более на 100 000 жителей)¹⁵. К 1960-м гг. он снизился до 5–7 убийств на 100 000 жителей. Однако начиная с середины 1960-х гг. уровень убийств пошел вверх, и к середине 1980-х гг. он приблизился к уровням начала XX в., составив примерно 10 убийств на 100 000 жителей (Демоскоп; Росстат).

Еще одно свидетельство издержек, связанных с разрушением институциональной преемственности, предоставляют данные по имущественному неравенству в древних и средневековых сообществах. Разрушение общинных, коллективистских институтов, которое проходило сначала в странах Запада с XVI по XIX в. включительно, было связано с увеличением неравенства доходов. Имеющиеся данные (Milanovic, Lindert, and Williamson 2007) говорят о том, что в Англии, Голландии и Испании XVIII века коэффициент Джини распределения доходов составлял примерно 50% и даже 60% (рис. 5.14)¹⁶ — крайне высокий показатель по современным стандартам и, вероятно, по стандартам отдаленного прошлого (в Римской империи I века и в Византийской империи XI века он составлял около 40%; рис. 5.14)¹⁷.

Динамика неравенства в распределении доходов в развивающихся странах вполне согласуется с динамикой работоспособности институтов этих стран: в Тропической Африке, Латинской Америке и бывшем СССР, где преемственность институтов была нарушена, а работоспособность институтов снизилась, неравенство возросло и остается высоким сегодня. Регрессии, восстанавливающие коэффициенты Джини времен отсутствия твердых статистических данных (объясняющие их ВВП на душу населения, плотностью населения, урбанизацией и колониальным статусом плюс некоторыми переменными для учета различного качества используемых данных), говорят, что колониализм весьма усилил

15. *Демоскоп*, № 31–32. 27 августа—9 сентября 2001 г.; доступно по адресу: <http://demoscope.ru/weekly/031/img/nomer31.jpg>.

16. В Англии и Уэльсе коэффициент Джини увеличился с 46% в 1688 г. до 53% в 1860-х гг. (Saito 2009).

17. Очень высокое неравенство доходов в странах, где их уровень низок, означает, что многие люди находятся в крайней бедности (ниже прожиточного минимума), что приводит к высокой смертности.

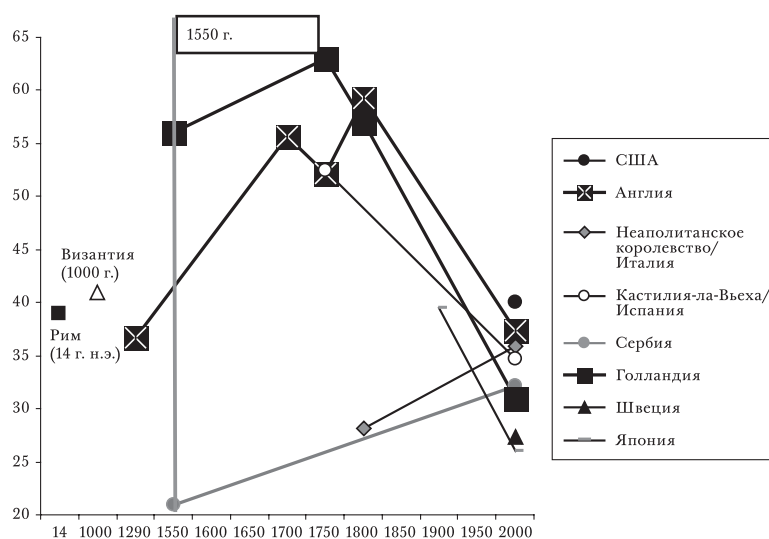


РИС. 5.14. Коэффициенты Джини в развитых странах, 1550–2000 гг.

Источник: Milanovic, Lindert, and Williamson (2007).

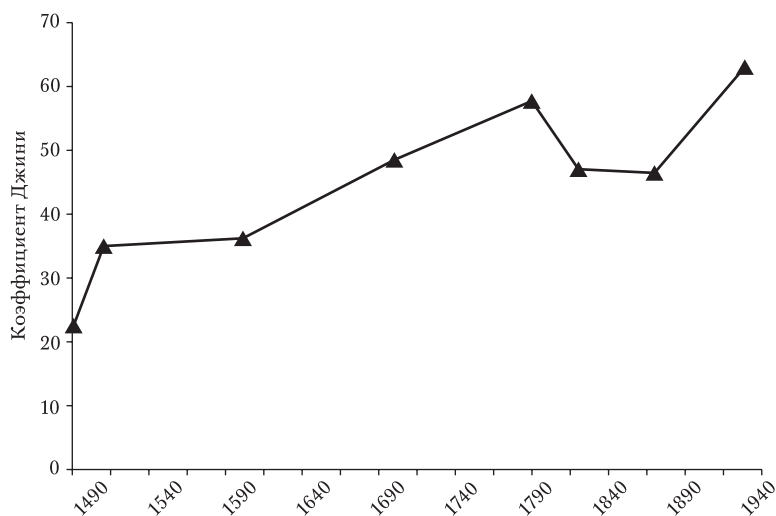


РИС. 5.15. Неравенство в Латинской Америке (расчетные показатели), 1491–1929 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: приведены не фактические коэффициенты Джини, а расчетные значения, полученные с помощью упоминаемого в статье регрессионного уравнения.

Источник: Williamson (2009).

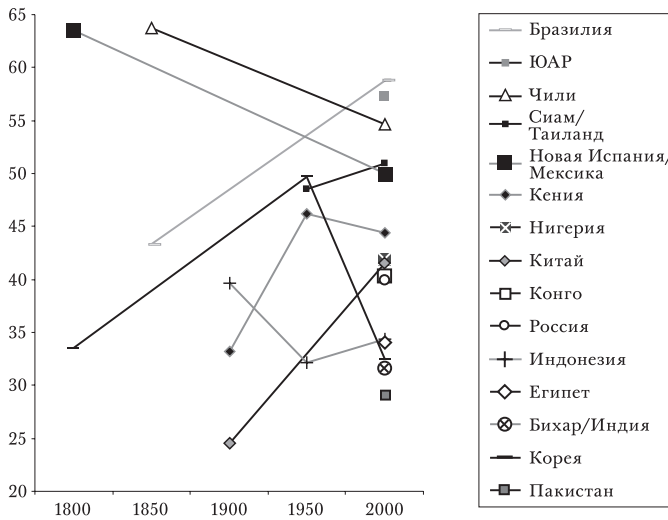


РИС. 5.16. Коэффициенты Джини в развивающихся странах, 1800–2000 гг.

Источник: Milanovic, Lindert, and Williamson (2007).

неравенство: для колоний характерны коэффициенты Джини, которые примерно на 13 процентных пунктов выше коэффициентов Джини для остальных стран (Williamson, 2009). В Латинской Америке в целом неравенство возросло с 22,5% в 1491 г. до более чем 60% в 1929 г. (рис. 5.15). Напротив, Индия, Китай и Япония в XVIII и XIX в. имели более равномерное распределение доходов (рис. 5.16; Pommeranz 2000; Saito 2009)¹⁸. В странах Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, в Восточной Европе, Индии и Восточной Азии (особенно в период до 1990-х гг.) неравенство было заметно ниже (рис. 5.16). Неравенство доходов, конечно, идет рука об руку с низкой работоспособностью госинститутов, измеряемой уровнем убийств (рис. 5.17).

Подведем итоги. Имеются два пути, чтобы избежать ловушки мальтузианского роста: 1) устранить коллективистские институты и допустить увеличение

18. В Японии коэффициент Джини, по имеющимся оценкам, возрос с 34% в 1860 г. до 56% в 1940 г., но затем упал до 30–40% в 1960–1990-х гг. (Saito 2009).

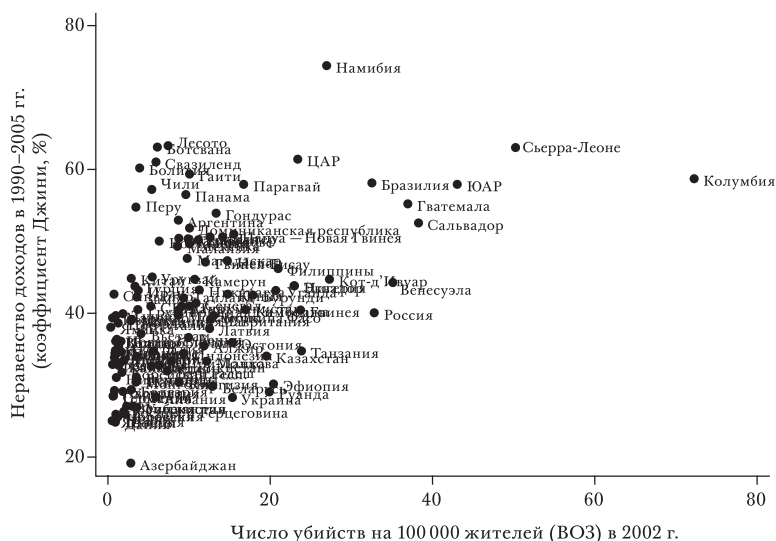


РИС. 5.17. Уровни убийств в 2002 г.
и показатели неравенства доходов в 1990–2005 гг.

Источник: ВОЗ, Всемирный банк (WHO, WDI, 2005).

показателей имущественного неравенства, что ведет к росту нормы сбережений и нормы инвестирования за счет ограничения потребления народных масс; 2) оказывать поддержку коллективистским институтам и сохранять имущественное неравенство на сравнительно низком уровне до тех пор, пока технический прогресс и рост производительности не позволит осуществлять накопление капитала с темпом, опережающим темпы роста населения. Первый путь избрали страны, которые сейчас называются западными. Он был связан с болезненными социальными издержками в период с XVI в. по XVIII в. включительно. Более того, в эпоху колониализма, в период с XVIII в. по XX в., этот путь навязали некоторой части развивающегося мира. В развивающемся мире эта попытка вестернизации создала вакуум институтов: традиционные, коллективистские институты были разрушены, в то время как новые институты современного образца не укоренились, что привело к издержкам, даже больше тех, которые понесли несколькими веками прежде западные страны.

Напротив, те развивающиеся страны, которым удалось воспротивиться вестернизации институтов и сохранить институциональную преемственность, а также сравнительно низкое неравенство (Восточная Азия, страны Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, Индия), до середины 1900-х гг. не слишком многого добились с точки зрения экономического роста, но были более готовы к тому, чтобы воспользоваться возможностями экономического роста, как только естественное увеличение производительности позволило им выйти из ловушки мальтузианского роста. Другие страны, которые преждевременно разрушили свои эгалитарные (коллективистские) институты, воспроизводя западный путь развития, испытали колоссальное снижение работоспособности институтов и рост неравенства. Во многих странах — в Индии, Китае и Тропической Африке — вестернизация и рост неравенства были связаны с повторяющимися эпизодами массового голода, которых не было до колонизации из-за сравнительно равномерного распределения ограниченных продовольственных ресурсов, которое осуществляли общинные институты¹⁹. В более развитых странах Латинской Америки темпы роста в XX в. не позволили сократить разрыв между ними и Западом (Аргентина, развитая страна в промежутке между двумя мировыми войнами, даже покинула этот список после Второй мировой войны).

19. «Еще до наступления случаев бедственного голода викторианской эпохи поступали тревожные сигналы: К.Уолфорд (C. Walford) в 1878 г. показал, что число таких случаев за первый век британского владычества уже превзошло общее число зафиксированных случаев бедственного голода за предыдущие две тысячи лет. Но суровая реальность, стоявшая за претензиями на «ответственное правление», по-настоящему выявилась в то самое десятилетие, о котором раструбил Фергюсон. Согласно наиболее надежным оценкам, число жертв голода 1876–1878 гг. составляет *от шести до восьми миллионов*, а во время голода 1896–1897 и 1899–1900 гг. число жертв, вероятно, составило *от 17 до 20 миллионов*. Поэтому в ту четверть века, которая ознаменовала собой кульминацию ответственного колониального правления, среднее число жертв голода составило как минимум миллион человек в год» (Chibber, 2005). В Китае голод уносил ежегодно 8000 жизней в 1644–1795 гг., 57 000 в 1796–1871 гг., 325 000 в 1871–1911 гг. и 583 000 в 1911–1947 гг., в период правления Гоминьдан. Один лишь голод 1876–1879 гг. забрал как минимум 10 миллионов жизней, в два раза больше, чем все случаи голода с 1644 г., как показывают расчеты Ся Минфана (Xia Mingfang), цитируемые в работе Pomeranz, 2008.

Коротко говоря, преждевременный демонтаж коллективистских институтов, даже если он позволяет стране вырваться из ловушки мальтузианского роста, не позволяет встать на путь здорового развития. «Частое утверждение, что неравенство способствует накоплению капитала и экономическому росту, не слишком подтверждается историей. Напротив, огромное экономическое неравенство всегда было скоррелировано с крайней концентрацией политической власти, и эта власть всегда использовалась, чтобы усилить неравенство доходов посредством поиска и удержания источников ренты, т.е. сил, которые (как нетрудно показать) тормозят экономический рост» (Milanovic, Lidert, and Williamson 2007).

Этим объясняются различия долгосрочной траектории развития институтов в Китае и России. Китайская революция 1949 г. была похожа на русскую революцию 1917 г. не только потому, что в обеих странах к власти пришли коммунисты, но и потому что традиционные коллективистские институты, разрушенные предшествующей вестернизацией, были восстановлены и укреплены. Однако в России (1917–1991 гг.) коммунистический режим лишь на время прервал процесс трансплантации западных институтов, который продолжался как минимум с XVII в., в то время как в Китае революция вернула страну на тот долгосрочный путь развития институтов, который был на короткое время (и лишь отчасти) прерван после опиумных войн 1840–1850-х гг.

Иными словами, Россия уже вестернизировалась до 1917 г., а коллективистские институты, которые были внедрены в октябре 1917 г., по большей части не соответствовали предыдущей долгосрочной траектории развития институтов. Напротив, Китай отверг безуспешную попытку вестернизации (1840-е гг. — 1949 г.) и вернулся к коллективистским (основанным на «азиатских ценностях») институтам. То, что было в России мимолетным эпизодом и отклонением от тенденции, в Китае было возвратом к магистральному пути развития и восстановлением долгосрочной тенденции. Поэтому экономическая либерализация в Китае, проводимая с 1979 г., хотя и сопровождалась ростом неравенства доходов, уровней преступности и убийств, не привела к развалу институтов (по крайней мере пока).

Заключение

Трансформационный спад в России (снижение выпуска в период 1991–1998 гг.) был одним из самых глубоких и продолжительных среди бывших социалистических стран. На вопрос о том, почему Россия заплатила такую высокую цену за экономические преобразования, защитники шоковой терапии и сторонники постепенных, осуществляемых шаг за шагом, реформ отвечали по-разному. Объяснение, предлагаемое в данной главе, состоит в следующем. Масштабное падение выпуска было вызвано, в первую очередь, следующими факторами: (1) большими диспропорциями в отраслевой структуре и в структуре внешней торговли в самом начале переходного периода; (2) развалом институтов (не только государственных), который произошел в конце 1980-х и начале 1990-х гг. и привел к хаотичной трансформации вместо продуманного перехода к рынку; (3) неудачными мерами экономической политики, особенно неудовлетворительной макроэкономической политикой и промышленной политикой замещения импорта, и, наконец, (4) высокой скоростью реформ (либерализации экономики), которая неблагоприятно повлияла на экономические показатели на ранних этапах осуществления рыночных реформ, поскольку предприятия были вынуждены перестраиваться быстрее, чем это было возможно (мешал ограниченный потенциал инвестиций).

Если учесть различие начальных условий, оказывается, что падение выпуска в переходных экономиках было связано, по большей части, с неблагоприятной средой для ведения бизнеса, обусловленной развалом институтов. Либерализация сама по себе, когда она не дополнена сильными институтами, не может обеспечить здорового экономического развития. Работоспособность институтов, в свою очередь, зависит во многом от сочетания верховенства закона и демократии. Как авторитарные, так и демократические режимы могут обеспечить строгое соблюдение принципа верховенства закона (*strong rule of law*) при наличии дееспособных институтов, в то время как в условиях слабого правопорядка (*weak rule of law*) поддерживать дееспособные институты

лучше удастся авторитарным режимам, чем демократическим. Другими словами, нелиберальные демократии хуже всего обеспечивают работоспособность институтов, что оказывает предсказуемое и крайне неблагоприятное воздействие на экономическую динамику.

Во-вторых, в данной главе рассматриваются те причины, по которым развал институтов в России проявился в большей мере, чем в демократической Восточной Европе и авторитарных Китае и Вьетнаме. Отчасти эти причины связаны с демократизацией, проводимой в условиях недостаточного соблюдения принципа верховенства закона (в странах Восточной Европы правопорядок был лучше, а в Китае и Вьетнаме отложили демократизацию). Но, возможно, более важная причина — траектория долгосрочного развития институтов, т.е. исторический путь развития от традиционных коллективистских институтов к основанным на личной ответственности институтам современного образца. В то время как Восточная Европа в той или иной мере заимствовала западные институты, а Китай сохранил преемственность институтов (сохранил институты, основанные на традиционных «азиатских ценностях»), Россия и некоторые другие государства бывшего СССР обнаружили, что находятся «на ничейной земле»: коллективистские институты разрушены, а западные институты законности и правопорядка не укоренились.

Развивающиеся страны одной группы (Латинская Америка, бывший СССР, Тропическая Африка), которые под давлением (будучи колониями) или добровольно трансплантировали («пересадили») западные институты, в итоге неожиданно для себя получили высокое неравенство доходов и снижение работоспособности институтов. Напротив, развивающиеся страны другой группы (Восточная Азия, Индия, Ближний и Средний Восток, Северная Африка) — те регионы, которые никогда по-настоящему не отходили от коллективистских институтов и сохранили их преемственность, — смогли сохранить низкими доходное и имущественное неравенство. Страны этой второй группы дольше пребывали в режиме мальтузианского роста, но как только технический прогресс позволил им выйти из ловушки мальтузианского роста, такие условия для экономиче-

ского развития, как низкое неравенство и работоспособность институтов оказались лучшими, чем у стран первой группы.

Если эта интерпретация верна, следующими макро-регионами, в которых начнется успешное догоняющее развитие, будут исламские страны Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки (Турция, Иран, Египет), а также Южная Азия (Индия), в то время как Латинская Америка, Тропическая Африка и Россия не смогут обеспечить такие высокие темпы развития.

Библиография

- ВЦИОМ. 2010. Пресс-выпуск №1445 «Россияне о перестройке: негативные оценки теряют актуальность?» Москва (9 марта), доступно по адресу: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13258>.
- Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. №3, с. 24–50.
- Полтерович В. М., Попов В. В., Тонис А. С. 2007. Изобилие природных ресурсов, политическая коррупция и неустойчивость демократии. # WP/2007/073 Alexeev, Michael, and Michael Kaganovich. 1995. “Distributional Constraints on the Speed of Privatization,” *Economics Letters* 48: 213–19.
- . 2001. “Dynamics of Privatization under a Subsistence Constraint,” *Journal of Comparative Economics* 29: 417–47.
- Alexeev, Michael, and William Pyle. 2003. “A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics,” *Economics of Transition* 11(1): 153–75.
- Chen, J., W. Hou, and S. Jin. 2008. “The Effects of Population on Income Disparity in a Dual Society: Evidence from China.” Paper presented in the Economic Association annual conference in Cambridge, UK, and the Hong Kong Economic Association Fifth Biennial Conference, Chengdu, China.
- Chibber, Vivek. 2005. “The Good Empire — Should We Pick up Where the British Left Off?” *Boston Review* (February/March).
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2005. *Transition Report: Business in Transition*. London: EBRD.
- Eisner, Manuel. 2003. *Long-Term Historical Trends in Violent Crime*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hellman, J., G. Jones, and D. Kaufmann. 2000. “How Profitable Is Buying the State Officials in Transition Economies?,” *Transition: The Newsletter About Reforming Economies* (April): 8–11.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer. 1997. “The Unofficial Economy in Transition.” *Brookings Papers on Economic Activity*.

- Kaufmann, D. and A. Kaliberda. 1996. "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies," World Bank Policy Research Working Paper no. 1691.
- Kolodko, Grzegorz W. 2000. *From Shock to Therapy: Political Economy of Postsocialist Transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Milanovic, Branko, Peter H. Lindert, and Jeffrey G. Williamson. 2007. "Pre-Industrial Inequality: An Early Conjectural Map," доступно по адресу: http://www.economics.harvard.edu/faculty/williamson/files/Pre-industrial_inequality.pdf.
- Polterovich, V., and V. Popov. 2007. "Democratization, Quality of Institutions and Economic Growth." In *Political Institutions and Development. Failed Expectations and Renewed Hopes*, ed. Natalia Dinello and Vladimir Popov. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- Polterovich, V., V. Popov, and A. Tonis. 2007. "Resource Abundance, Political Corruption, and Instability of Democracy," NES Working Paper no. WP2007/73, доступно по адресу: http://http-server.carleton.ca/~vpopov/documents/DemocrStability_PolterPopovTonis.pdf Polterovich, V., V. Popov, and A. Tonis. 2008. "Mechanisms of Resource Curse, Economic Policy, and Growth," NES Working Paper no. WP2008/082, доступно по адресу: http://www.nes.ru/english/research/pdf/2008/Polterovich_Popov.pdf.
- Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pomeranz, Kenneth. 2008. "Chinese Development in Long-Run Perspective," *Proceedings of the American Philosophical Society* 152(1).
- Popov, V. 2000. "Shock Therapy versus Gradualism: The End of the Debate (Explaining the Magnitude of the Transformational Recession)," *Comparative Economic Studies* 42(1): 1–57, доступно по адресу: <http://www.nes.ru/%7Evpopov/documents/TR-REC-full.pdf>.
- . 2007a. "China's Rise, Russia's Fall: Medium Term Perspective." TIGER working paper no. 99, Warsaw. Published subsequently in *Historia e Economia Revista Interdisciplinar* 3(1–2) (2007).
- . 2007b. "Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms," *Comparative Economic Studies* 49(1): 1–31, доступно по адресу: <http://www.nes.ru/%7Evpopov/documents/Shock%20vs%20grad%20reconsidered%20-15%20years%20after%20-article.pdf>.
- . 2007c. "Life Cycle of the Centrally Planned Economy: Why Soviet Growth Rates Peaked in the 1950s." In *Transition and Beyond*, ed. Saul Estrin, Grzegorz W. Kolodko, and Milica Uvalic. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2007d. "Russia Redux," *New Left Review* 44.
- . 2009a. "Lessons from the Transition Economies. Putting the Success Stories of the Postcommunist World into a Broader Perspective," UNU/WIDER Research Paper no. 2009/15.
- . 2009b. "Why the West Became Rich before China and Why China Has Been Catching Up with the West since 1949: Another Expla-

- nation of the 'Great Divergence' and 'Great Convergence' Stories," NES/CEFIR Working Paper no. 132.
- . 2010. "The Long Road to Normalcy. Where Russia Now Stands," UNU/WIDER Working Paper No. 2010/13.
- . 2011. "Mortality Crisis in Russia Revisited: Evidence from Cross-regional Comparison," NES and CEFIR working paper no. 157.
- Rodrik, Dani, R. Hausmann, and A. Velasco. 2005. "Growth Diagnostics," доступно по адресу: <http://ksgghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," доступно по адресу: <http://ksgghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/institutionsrule,%205.0.pdf>.
- Rosati, Dariusz K. 1994. "Output Decline during Transition from Plan to Market: A Reconsideration," *Economics of Transition* 2(4): 419–41.
- Saito, Osamu. 2009. "Income Growth and Inequality over the Very Long Run: England, India and Japan Compared," paper presented at the First International Symposium of Comparative Research on Major Regional Powers in Eurasia, July 10.
- Shandong. 2009. Shandong Province database [Shandong sheng sheng-qing ziliaoku], доступно по адресам: <http://www.infobase.gov.cn/bin/mse.exe?searchword=&K=a&A=16&rec=42&runc=13>; http://bbs.tiexue.net/post_1207004_1.html.
- Shleifer, A., and D. Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–74.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). UNODC Homicide Statistics, доступно по адресу: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>.
- WDI (World Development Indicators). 2005. World Development Indicators, World Bank, доступно по адресу: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- WHO (World Health Organization). 1994. Health for All Database.
- . 2004. Global Burden of Disease Database, доступно по адресу: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/gbdde-athtdalcountryestimates2004.xls.
- Williamson, Jeffrey G. 2009. "History without Evidence: Latin American Inequality since 1491," Georg-August-Universitat Gottingen, Discussion paper no. 3.
- Wringley, E. A., and R. S. Schofield. 1981. *The Population History of England, 1541–1871. A Reconstruction*. London: Edward Arnold.
- Zakaria, F. 1997. "The Rise of Illiberal Democracies," *Foreign Affairs* 76(6): 22–43.

ГЛАВА 6

РЕВОЛЬД ЭНТОВ И ОЛЕГ ЛУГОВОЙ

Тенденции экономического роста в России после 1998 года*

ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЕ условия для экономического роста в России после 1998 г. были созданы институциональными реформами 1990-х гг. и предшествующим десятилетием впечатляющего падения производства. Подъем хозяйственной деятельности после финансового кризиса 1998 г. был первым примером экономического роста российской экономики после отказа от общегосударственного планирования, которое практиковалось семь десятилетий. Этот рост был обусловлен рядом факторов, которые включали улучшение условий торговли (сопровождающееся девальвацией национальной валюты и ростом цен на энергоносители), загрузку неиспользуемых производственных мощностей, возникновение новых секторов и услуг, перераспределение труда и капитала¹, а также рост производительности.

После почти десятилетия глубокого экономического спада, близкого по величине к 50% валового внутреннего продукта (ВВП)², и быстрых изменений общества и институтов наконец в период с 1999 по 2008 г. возобновился экономический рост со среднегодовым темпом 6,8% в год. Согласно официальным оценкам российский ВВП достиг наивысшего дореформенного значе-

* Авторы благодарны М. Алексееву, В. Бессонову, Р. Капелюшникову и Ш. Веберу за полезные замечания и дискуссии.

1. Возможно, важнейшим структурным изменением было резкое снижение роли военно-промышленного комплекса. В 1997 г. реальный объем военного производства снизился на 91,3% по сравнению с уровнем 1991 г. (Фельгенгауэр 2011, 583).
2. К 1998 г. российский ВВП упал примерно на 46% относительно максимума 1989 г. (Росстат).

ния и превзошел его в 2007 г. Хотя сравнение централизованных и рыночных экономик можно проводить лишь со многими оговорками, самая неопределенная часть этого сравнения — объем советского ВВП и величина спада в 1990-х гг. Однако восстановление и рост после 1998 г. — вполне определенный факт (см. рис. 6.1).

Этот успех питал оптимизм в отношении дальнейшего роста. В 2008 г. российское правительство объявило о стратегии долгосрочного развития и целевом показателе среднегодового роста экономики в размере 6,5% в период с 2009 по 2030 гг.³ По факту же оказалось, что данная цель была объявлена в год, когда ВВП было максимальным за последующие три года. Глобальный экономический кризис 2008–2009 гг. выявил хрупкость предшествовавшего экономического роста в России. В 2009 г. ВВП упал на 7,9%, причем промышленное производство упало на 10,8% (Росстат).

В данной главе преследуются две цели. Во-первых, в ней изучается динамика российских макроэкономических показателей за период 1999–2010 гг. с использованием методологии анализа факторов роста для экономики в целом и для промышленности. Оценки роли факторов даются как для периода роста, так и для периода спада. Анализ начинается с обсуждения проблем измерения затрат факторов производства⁴, в котором учитываются конкретные особенности российской официальной статистики и применимость к российской экономике рассматриваемого периода стандартных предположений, используемых при анализе факторов роста.

Основные сложности и неопределенность исходят от ценовых искажений в период гиперинфляции, а также проблем платежей и бартера в первом десятилетии переходного периода. Значительные доли неиспользуе-

3. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», одобренная правительством, распоряжение № 1662-р от 17 ноября 2008 г.

4. *Затраты факторов производства (factor services)* могут иначе именоваться *факторными услугами* или *услугами факторов производства*. Переводчик, однако, предпочел вариант, не содержащий слово «услуги», поскольку посчитал, что оно может привести к неправильному пониманию. Аналогичные соображения использованы ниже, когда речь идет о затратах капитала (*capital services*) и затратах труда (*labor services*). — *Примеч. пер.*

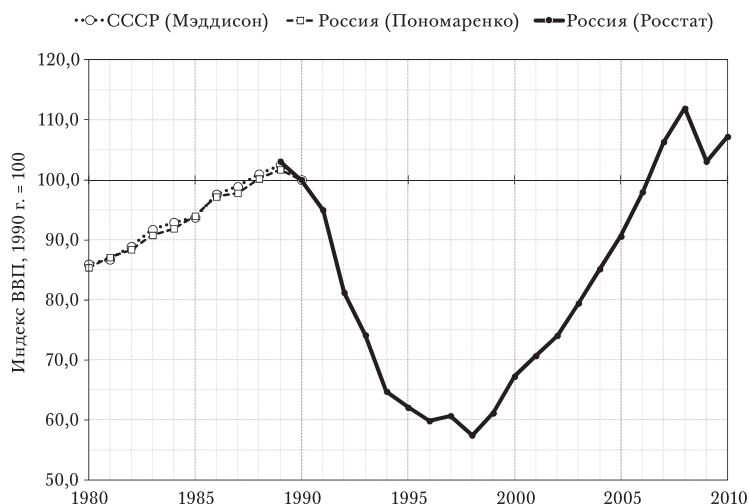


РИС. 6.1. Оценки индекса роста ВВП для России и СССР (1990 г. = 1)

Источники: Росстат, Maddison (2003), Пономаренко (2002).

мых производственных мощностей в рассматриваемый период, скрытая оплата труда и разнообразные проблемы российской статистики вносят дополнительную неопределенность, связанную с измерением выпуска, вклада труда и капитала.

Вторая важная составная часть недавней макроэкономической ситуации, которая рассматривается в этой главе, — динамика цен, главным образом цен потребительских товаров и услуг. После вспышки инфляции в конце 1990-х гг. она постепенно замедлялась на протяжении 2000-х гг. В этой главе обсуждаются источники значительного увеличения денежного предложения и рассматриваются несколько проявлений устойчивости инфляции в последнее десятилетие.

Анализ факторов роста: роль затрат факторов производства и производительности

Разложение российского экономического роста на составляющие связано со многими теоретическими и практическими проблемами. Во-первых, в рассматриваемый

период (1999–2010 гг.) российская экономика переживала переходный период от плановой системы к рыночной. Более того, на этот период пришелся глубокий спад 2008–2009 гг. Мы начинаем анализ с обсуждения неопределенностей в данных и методологии. Некоторые стандартные неоклассические предпосылки ослабляются, чтобы сделать анализ и выводы более робастными.

Вопросы качества данных

Аналогично российской экономике, российская статистика также находилась в рассматриваемый период в процессе перехода — от баланса народного хозяйства, системы учета материального продукта (СМП), к системе национальных счетов (СНС). Этот переход начался в 1992 г. и продолжается по сей день. В результате данные государственной статистики в рассматриваемый период все еще характеризовались некоторыми особенностями советской системы учета. Кроме того, постоянные изменения методологии, нехватка статистических обследований и неполная статистическая отчетность привели к недостаточной внутренней согласованности публикуемых данных. Основное изменение методологии, связанное с упомянутым переходом, имело место в 2004–2005 гг., когда российский статистический орган, Росстат, начал публиковать статистику, основанную на новом определении секторов экономики ОКВЭД — согласующуюся с НАСЕ⁵ российскую систему классификации экономической деятельности, и прекратил публиковать статистику, использующую определение ОКОНХ — унаследованной от советской статистики системы классификации отраслей народного хозяйства. Это изменение статистической методологии разбивает всю статистику промышленного производства на два периода, слабо согласованных между собой.

Существует определенный консенсус, что советская официальная статистика значительно завышала эко-

5. НАСЕ представляет собой статистическую классификацию различных видов хозяйственной деятельности в Европейском сообществе (*франц.*: Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne).

номический рост. Альтернативные оценки дают темпы роста, составляющие примерно половину официальных⁶. Основной источник расхождения, однако, коренится не в идейных различиях между СНС и СМП, а в наличии скрытой инфляции, проблемах измерения индексов цен и стимулах к завышению выпуска на всех уровнях — начиная от предприятий, предоставляющих отчетность, и кончая высшими государственными чиновниками⁷.

Вероятно, рыночные реформы начала 1990-х гг., включая приватизацию и либерализацию цен, устранили некоторые институциональные изъяны, которые создавали стимулы для искажения отчетности предприятиями. Однако новые рыночные условия работы, глубокий экономический спад, макроэкономическая нестабильность, слабые рыночные институты, а также искаженная налоговая система привели к слабой налоговой дисциплине и создали стимулы для уклонения от налогов и занижения показателей хозяйственной деятельности. Разумно предположить, что стимулы и возможности для уклонения от налогов и занижения показателей были разными для различных секторов и моментов времени.

Поскольку налоговым органам легче наблюдать за крупными предприятиями, последние, вероятно, имеют меньшие возможности занижать показатели. С другой стороны, имеется известная в экономической статистике проблема учета деятельности крупных многопрофильных корпораций. Особенные трудности возникают с ассоциацией выручки вертикально интегрированной компании какому-либо конкретному сектору. Например, одна из крупнейших в мире газовых компаний, «Газпром», зарегистрирована как предприятие оптовой торговли. То есть выручка «Газпрома» отражается в секторе оптовой торговли⁸.

6. См. работы (Kurtzweg 1990, Kuboniwa 1996, Пономаренко 2002, Maddison 2003); более ранние оценки см. в работах (Bergson 1961, 1978).

7. См. исследования советской статистики в работах (CIA 1990, Пономаренко 2000, Ivanov 2009).

8. О масштабах проблемы «миграции» активов и доходов между секторами и отраслями можно судить по комментариям в официальной статистике: «...начиная с 1999 г. изменение показателей, характеризующих наличие, износ и обновление основных фондов газовой промышленно-

Высокие прибыли также могли приводить к искажениям статистики капитала. Из-за инфляции российские компании имели возможность переоценки основных фондов, чтобы ослабить воздействие инфляции на свои прибыли. Поскольку более высокая балансовая стоимость основных фондов снижает базу налога на прибыль (за счет амортизации) и увеличивает базу налога на имущество, ясно, что высокорентабельные предприятия будут иметь стимулы для переоценки своих активов в сторону повышения. Этот вариант менее привлекателен для убыточных или не столь рентабельных предприятий, потому что увеличение стоимости активов может увеличить общий объем их налоговых обязательств. Переоценку активов можно было бы рассматривать как естественный процесс увеличения (балансовой) стоимости активов прибыльных предприятий. Однако с точки зрения анализа факторов роста более высокие, чем конкурентные, значения доходности капитала приведут к завышению оценки вклада этого фактора в экономический рост.

Важность роли таблиц «затраты—выпуск» для составления национальных счетов и оценки экономического роста трудно переоценить⁹. Обычная практика для развитых экономик — обновлять базовую систему таблиц «затраты—выпуск» каждые пять лет путем статистического обследования предприятий. Та же самая практика была обычной для Советского Союза. Статистические обследования затрат и выпуска, а также структуры издержек проводились каждые пять лет, причем последний базовый набор таблиц был подготовлен в 1987 г. (см. работу: Ustinova 2006). К сожалению, эта практика не была

сти, вызвано массовой передачей организациями ОАО «Газпром» своих основных фондов на баланс головной организации ОАО «Газпром», имеющей основной вид деятельности «торговля», в результате чего объем основных фондов основного вида деятельности организаций газовой промышленности сократился в 3 раза» (см. «Российский статистический ежегодник» за 2005 г., примечание к табл. 13.16, http://www.gks.ru/bgd/regl/b05_13/IssWWW.exe/Stg/13-16.htm).

9. Ландефельд, Сескин и Фраумени (Landefeld, Seskin, and Fraumeni 2008) дают блестящий обзор процесса составления национальных счетов США в краткосрочной и долгосрочной перспективе, включая процесс обновления при поступлении новых данных. Окончательная оценка ВВП учитывает обновленную базовую систему таблиц «затраты—выпуск».

продолжена российскими статистическими органами. Первая и единственная система таблиц «затраты—выпуск», основанная на концепции СНС 1993 г., была подготовлена для 1995 г. после специального статистического обследования производственных затрат. Следует отметить, что 1995 год — это практически «дно» трансформационного спада. Этот год едва ли можно рассматривать в качестве базовой опорной точки долгосрочного равновесия. При трехзначной инфляции и быстро растущей проблеме неплатежей цены не отражали подлинную стоимость товаров и услуг¹⁰. Тем не менее это единственная базовая система таблиц, которая имеется у нас в данное время, и она использовалась для подготовки ежегодных систем таблиц «затраты—выпуск» до 2003 г. включительно. Следующее статистическое обследование для составления таблицы «затраты—выпуск» запланирован на 2012 г., 2011 г. берется в качестве базового, а публикация результатов ожидается в 2015–2016 гг.¹¹

Как уже упоминалось, важнейший недостаток советской статистики был связан с измерением индексов цен. Вообще говоря, когда цены устанавливаются централизованно, проводить мониторинг цен нет необходимости. СМП была в большей мере сосредоточена на измерении количественных показателей продукции. Проблема учета изменения качества продукции в России не решена и по сей день¹². Гедонистические методы, которыми пытаются учесть изменения качества, не используются в официальной статистике стран бывшего СССР (Ivanov 2009). Эта проблема особенно важна для статистики капитала, в которой цены играют крайне важную роль в процессе сравнения активов различных поколений и согласно предположению отражают производительность капитала¹³.

10. См. обсуждение «виртуальных» стоимости и цен в российской экономике в работе Гэдди и Икеса (Gaddy and Ickes 2002) и обсуждение источников неплатежей в российской экономике в работе Лугового (Луговой 2002).

11. Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/zatr-vip/zatr_vip.htm.

12. См. анализ состояния российской статистики с начала перехода к рынку (и особенно качества индексов цен) в работах Бессонова (Бессонов 2005, 2009).

13. Мэддисон (Maddison 2009) отмечает низкое качество официальных советских оценок основного капитала в качестве важного изъяна советской статистики.

Если отвлечься от изменения качества продукции, обычно считается, что статистика физических объемов производства в России заслуживает большего доверия, чем статистика цен и стоимостных показателей. Кроме того, предположение о постоянном качестве, возможно, не является чрезмерным для самого крупного сектора российской промышленности — сектора сырьевых продуктов и энергоносителей, а также для краткосрочных сравнений. В следующем параграфе в методологии анализа факторов роста мы используем официальные индексы, основанные на количественных показателях.

Теоретическая основа

Совокупная факторная производительность (СФП)¹⁴ многими понимается как невоплощенный технический прогресс¹⁵ — сдвиг границы производственных возможностей плюс эффекты организационного и институционального характера¹⁶. На практике, однако, измерение чистого технического сдвига (прогресса) представляет проблему даже для развитых экономик. Разнообразие оценок СФП является следствием различных подходов к ее измерению, а также различия базовых предпосылок. Возможные нарушения этих предпосылок приводят к смещенным результатам при измерении «чистого» технического сдвига. Эти возможные нарушения следует учитывать на всех стадиях измерения и интерпретации результатов.

Мы начинаем со «стандартной» модели производства совокупного выпуска¹⁷:

14. Иная формулировка с тем же значением — многофакторная производительность (multifactor productivity).

15. «Свободное» техническое изменение (*disembodied technological change*) противопоставляется «воплощенному», или «овеществленному» (*embodied*), техническому изменению, которое связано с производственным капиталом (воплощено в нем). — *Примеч. пер.*

16. См., например, работу (O'Mahony and Timmer 2009).

17. См., например, работы (Jorgenson, Gollop, and Fraumeni 1987; Jorgenson, Ho, and Stiroh 2005). Барро и Сала-и-Мартин (Barro and Sala-i-Martin 2004) дают краткое описание этой методологии для агрегированного анализа на уровне экономики в целом. Халтен (Hulten 2001) описывает методологию анализа факторов роста с исторической точки зрения.

$$(6.1) \quad V_t = A_t \cdot F_V(K_t, L_t),$$

где V_t — национальный доход или же добавленная стоимость в определенном секторе — описывается агрегированной производственной функцией, зависящей от затрат капитала K_t и затрат труда L_t , а также параметром A_t нейтрального (по Хиксу) технологического прогресса — сдвига границы производственных возможностей.

Переходя к темпам роста получаем:

$$(6.2) \quad g_V = g_A + \eta_K \cdot g_K + \eta_L \cdot g_L,$$

где $g_Z \equiv \Delta \ln Z$ обозначает логарифмический рост переменной Z во времени (т.е. Z обозначает любую из переменных V , A , K и L), а параметры η_K и η_L — эластичности выпуска по капиталу и труду. Индекс времени t опущен. Формула (6.2) представляет собой основное уравнение анализа факторов роста. Если затраты и выпуск измеряются правильно, а эластичности наблюдаемы, легко разложить экономический рост на экстенсивную (количественный рост затрат ресурсов) и интенсивную (многофакторную производительность) составляющие.

Однако ни параметры эластичности, ни большая часть цен и количеств, необходимых для вычисления ресурсов и выпуска, не наблюдаемы. Чтобы двигаться дальше, необходимы дополнительные предпосылки. Обычно предполагают, что все факторы оплачиваются в соответствии со стоимостью их предельных продуктов. Следовательно, вместо эластичностей для вычисления долей факторов можно использовать соответствующие издержки — вознаграждение факторов:

$$(6.3) \quad g_V = \hat{g}_A + s_K \times g_K + s_L \times g_L,$$

где $s_K = \frac{P_K K}{P_V V}$, $s_L = \frac{P_L L}{P_V V}$ — доли выпуска, соответствующие каждому фактору, а $\hat{g}_A$ — параметр невоплощенного технологического прогресса, оцениваемый как остаток из данного уравнения. P_h обозначает цены, где $h = K, L, V$.

Следующая стандартная предпосылка — постоянная отдача от масштаба, для которой требуется, чтобы доли факторов в сумме давали единицу ($s_K + s_L = 1$).

Альтернативная формулировка уравнения (6.1) может включать валовой выпуск (Q), а не добавленную стоимость (V):

$$Q_t = B_t \cdot F_Q(K_t, L_t, X_t), \quad (6.4)$$

где X_t обозначает промежуточный ресурс. Поэтому в терминах роста исчисленный на основе валового выпуска рост производительности $\hat{g}_B$ можно оценить как остаток в уравнении

$$g_Q = \hat{g}_B + v_K \times g_K + v_L \times g_L + v_X \times g_X, \quad (6.5)$$

где v_Z обозначает долю фактора Z , оцененную через вознаграждение факторов производства, а $v_K + v_L + v_X = 1$.

Измерительная модель (6.5) более подходит для анализа на уровне промышленности, если цены и количества промежуточного ресурса наблюдаемы. Промежуточный ресурс, кроме того, можно разложить на энергию (E), материалы (M) и услуги (S). Такое разложение в итоге дает так называемую KLEMS-модель¹⁸.

Стандартные предпосылки также подразумевают, что анализируемая экономика достигает границы своих производственных возможностей в каждый период времени, полностью и максимально эффективно использует все имеющиеся ресурсы; что все рынки являются конкурентными и находятся в равновесии; что экономические агенты максимизируют прибыль, которая равна нулю в равновесии. Использование фактических (ex post) затрат предполагает, кроме того, что агенты, оценивая предельные продукты факторов производства, обладают совершенным предвидением, в силу чего обеспечивается равенство между внутренней нормой доходности капитала и ожидаемой нормой доходности.

Очевидно, эти предпосылки совсем не обязательно выполняются. Существует обширная литература, в которой обсуждается, как их нарушение может повлиять на измерение производительности. В целом имеется консенсус в понимании того, что используемые предпосылки являются довольно сильными, но выглядят

18. См., например, работу (Jorgenson, Ho, and Stiroh 2005).

более правдоподобными в долгосрочном равновесии, чем в краткосрочной перспективе. Кроме того, рассмотренные предпосылки могут оказаться слишком сильными для экономик с недавно появившимися, неразвитыми рынками.

В зависимости от измерительной модели и возможного отклонения от базовых предпосылок измеренный рост СФП может также включать некоторые дополнительные факторы, которые не связаны напрямую с техническим прогрессом¹⁹:

- ненулевая прибыль, несовершенная конкуренция;
- изменения загрузки производственных мощностей;
- изменения относительных цен;
- изменения условий торговли;
- перераспределение факторов между секторами (например, перемещение трудовых ресурсов из сельского хозяйства в промышленность);
- нехиксианский технический прогресс (с «факторным смещением»)²⁰;
- ошибки измерения и влияние неизмеренного выпуска и ресурсов (например, используемых в неформальной экономике);
- непостоянную отдачу от масштаба.

Далее мы обсуждаем некоторые поправки, вносимые в стандартную методику для учета некоторых из вышеупомянутых явлений, способных в принципе повлиять на оценку производительности, особенно в России.

Два показателя СФП

Модели (6.3) и (6.5) дают два варианта показателя, измеряющего рост производительности, $\hat{g}_A$ и $\hat{g}_B$. Если выполняются стандартные неоклассические предположения, эти два показателя пропорциональны доле

19. Hulten (1975, 2001), Diewert and Morrison (1986), Berndt and Fuss (1986), Basu, Fernald, and Shapiro (2001), Basu and Fernald (2002), Morrison and Diewert (1986, 1991), Hulten and Isaksson (2007).

20. Нехиксианский (non-Hicksian) технический прогресс обладает «факторным смещением» (factor bias), при котором изменение технологии изменяет пропорции использования факторов производства. — *Примеч. пер.*

добавленной стоимости в валовом выпуске (см., например, работу Jorgenson, Ho, and Fraumeni 2005). Балк (Balk 2003, 2010) показывает, что условие нулевой прибыли достаточно для этого тождества. Для того чтобы прибыль систематически равнялась нулю, требуется предположение о том, что прогнозные (*ex ante*) издержки равны фактическим (*ex post*) издержкам, т.е. что агенты обладают совершенным предвидением (см. также работу Oulton, 2007). Очевидно, что последнее предположение является слишком сильным для переходной экономики.

Различие между двумя показателями СФП вытекает из тождества, выражающего добавленную стоимость:

$$P_V V = P_Q Q - P_X X$$

Преобразуя, мы получим, что

$$V = \left[\frac{P_Q}{P_V} - \frac{P_X}{P_V} \cdot \frac{X}{Q} \right] \cdot Q, \quad (6.6)$$

где член в квадратных скобках $\rho \equiv \left[\frac{P_Q}{P_V} - \frac{P_X}{P_V} \cdot \frac{X}{Q} \right]$, описывает различие между ценами выпуска и промежуточного ресурса. Как следует из уравнения (6.6), переменная ρ равна, кроме того, доле реальной добавленной стоимости в реальном валовом выпуске: $\rho = \frac{V}{Q}$.

Если переписать уравнение (6.6) в терминах роста, получим связь между ростом реальной добавленной стоимости и ростом реального валового выпуска:

$$g_V = g_\rho + g_Q \quad (6.7)$$

Член g_ρ отражает с одной стороны изменение относительных цен, с другой — изменение промежуточного потребления на единицу выпуска. В случае двойного дефлирования (*double deflation*) добавленной стоимости²¹

21. Валовая добавленная стоимость в постоянных ценах при методе двойного дефлирования получается вычитанием промежуточного продукта в постоянных ценах из выпуска в постоянных ценах, причем выпуск

расхождение между ростом добавленной стоимости и ростом объема выпуска будет отражать изменчивость промежуточного потребления. В случае единого дефлирования (single deflation) добавленной стоимости, который, очевидно, является основным для российской статистики, член g_p будет, кроме того, отражать изменения рентабельности в результате изменения цен выпуска и промежуточного потребления. В данной главе мы используем официальные показатели добавленной стоимости и выпуска в постоянных ценах, чтобы показать практические различия между этими двумя подходами к определению СФП.

Принимая во внимание (6.7), уравнения (6.3) и (6.5), используемые для измерения производительности, можно переписать так:

$$(6.8) \quad g_Q = \hat{g}_A - g_p + s_K \times g_K + s_L \times g_L$$

$$(6.9) \quad g_V = \hat{g}_B + g_p + v_K \times g_K + v_L \times g_L + v_X \times g_X$$

Для целей разложения краткосрочных изменений можно предположить, что пропорция $(\frac{X}{Q})$, доля промежуточного потребления в выпуске, постоянна. Можно предположить, что для целей анализа роста от года к году это предположение не является слишком сильным. Кроме того, как обсуждалось ранее, из-за отсутствия таблиц «затраты—выпуск» для большей части рассматриваемого периода статистика промежуточного потребления содержит в себе значительную неопределенность. Следовательно, устранить из анализа промежуточное потребление является даже желательным. Поэтому уравнение (6.9) можно переписать как

$$(6.10) \quad g_V = \hat{g}_B^* + g_p + v_K^* \times g_K + v_L^* \times g_L,$$

и промежуточный продукт в постоянных ценах вычисляются с использованием собственных дефляторов. Напротив, при методе единого дефлятора используется один дефлятор (см. глоссарий Организации экономического сотрудничества и развития, расположенный по адресу: <http://stats.oecd.org/glossary>).

где $v_K^* \equiv \frac{v_K}{1-v_X} = s_K$, $v_L^* \equiv \frac{v_L}{1-v_X} = s_L$, $g_p = g_V - g_Q$ из уравнения

(6.7), а $\hat{g}_B^* \equiv \frac{\hat{g}_B}{1-v_X}$ вычисляется как остаток уравнения²².

Уравнение (6.10) можно использовать на отраслевом уровне, когда наблюдается рост и физических объемов выпуска, и добавленной стоимости, особенно для отраслей с однородным выпуском. Оно менее применимо к услугам и анализу роста совокупного выпуска, где физический объем сложно определить.

Доли факторов

Как обсуждалось ранее, в конкурентном долгосрочном равновесии доли факторов производства (s_K , s_L) отражают эластичности факторов и могут быть непосредственно вычислены с помощью наблюдаемых цен и усреднены по времени с помощью индексов Торнквиста или Фишера. Однако, если ослабить предположение о равновесии и допустить прибыль²³, по крайней мере в краткосрочном плане, необходимы некоторые дополнительные предположения относительно распределения прибыли по факторам. Один из возможных путей — приписать всю прибыль одному из факторов. Другой путь — рассмотреть прогнозируемый (ex ante), или потенциальный, выпуск для вычисления долей факторов²⁴.

Мы полагаем, что использование прогнозных значений (ex ante approach) более подходит для крайне переменной российской экономики. Однако оценивание потенциального выпуска представляет собой еще одну трудность. В качестве упрощения мы рассматриваем экзогенные доли факторов, предполагая, что $\bar{s}_K = 0,4$ и $\bar{s}_L = 1 - \bar{s}_K = 0,6$ за весь рассматриваемый период²⁵. Чтобы

22. Мы по-прежнему предполагаем постоянную отдачу от масштаба ($v_K + v_L + v_X = 1$).

По этой причине $v_K^* = v_K / (v_K + v_L) = s_K$. Аналогично, для доли труда $v_L^* = s_L$.

23. Имеется в виду ненулевая прибыль. — *Примеч. пер.*

24. См., например, обсуждение различных моделей с наличием прибыли в работе (Balk, 2010).

25. Босуорт и Коллинз (Bosworth and Collins 2007) делают аналогичные предположения для Китая и Индии.

понять, какова роль этого предположения, мы даем анализ чувствительности, меняя $\bar{s}_k$ от 0,3 до 0,5.

Затраты капитала

Понятие затрат капитала²⁶ тесно связано с понятием запаса производительного капитала²⁷. Обычно предполагают, что затраты капитала составляют постоянную долю запаса производительного капитала²⁸. Поэтому обе величины растут с одинаковым темпом и достаточно оценить производительный капитал. Эта задача, однако, не проста, отчасти из-за того, что совокупный показатель величины капитальных активов необходимо корректировать на снижение производительности (efficiency loss) и выбытие (retirement). Агрегированием запасов производительного капитала каждого вида активов, взвешенных на соответствующую доходность может быть получена оценка затрат капитала (capital inputs). Однако запас производительного капитала и затраты капитала обычно не оцениваются национальными статистическими органами. Поэтому обычно используются подходящие весовые коэффициенты производительности для различных поколений капитала (vintage-efficiency weights), позволяющие объединить между собой разные поколения каждого вида активов в показатель затрат капитала (capital services index).

Помимо уже обсуждавшихся недостатков существующих данных имеется значительная концептуальная проблема, связанная с применением данной методологии к российской экономике. Во-первых, российские рынки капитала находятся в стадии становления, и цены использования капитала (prices of capital services), даже если и наблюдаемы, могут не отражать производительность²⁹.

26. *Затраты капитала (capital services)* могут иначе именоваться *услугами капитала*. — Примеч. пер.

27. ОЭСР (OECD, 2009) определяет запас производительного капитала как накопленную стоимость прошлых потоков инвестиций, скорректированную на выбытие и снижение производительности капитала.

28. См. оценки затрат капитала, ранее сделанные ОЭСР, в работе (Ward 1976).

29. Роузфилд (Rosefelde 2004) аргументирует, что цены, которые устанавливались в Советском Союзе, не отражают предельную полезность и производительность факторов.

Во-вторых, загрузка мощностей³⁰ была чрезвычайно изменчива во времени. Предположение о постоянстве доли затрат в производительном капитале может оказаться слишком сильным для рассматриваемого периода. В-третьих, переходный период характеризуется низкими темпами инвестирования и отсроченным выбытием капитала. По этой причине стандартное предположение о постоянстве коэффициента выбытия также является слишком сильным. Продление сроков использования устаревшего капитала, а также изменчивость загрузки мощностей — важные черты данного периода, которые следует принимать во внимание при оценивании затрат капитала.

Российская статистика вычисляет валовой показатель основного капитала в постоянных ценах. Хотя эта величина, конечно же, не учитывает подлинную степень экономического износа активов, а также изменения производительности активов различных поколений, ее можно использовать в качестве отправной точки для оценивания производительного капитала (см. рис. 6.10 в приложении к данной главе, которое доступно по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Очевидное отличие этого показателя от общепринятого метода непрерывной инвентаризации — отсутствие функции выбытия. Активы входят в состав основного капитала, пока предприятия не сообщают о фактическом прекращении их эксплуатации. Как упоминалось, эта отличительная черта предпочтительна для нашего случая. Как следует из указанного выше рисунка, с 1992 г. по 2000 г. запас основного капитала по экономике в целом почти не менялся. Изменения в промышленности демонстрируют большую динамику, но даже здесь изменчивость не превосходит 5% за 10 лет (1993–2002 гг.). Эта «стабильность» — результат урезания инвестиций (см. рис. 6.11 в приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_

30. *Загрузка мощностей (capacity utilization)* может иначе именоваться, например коэффициентом использования производственных мощностей и т.п. — *Примеч. пер.*

russian_economy.html) и отсроченного выбытия капитальных активов³¹.

Идея учесть изменения загрузки мощностей присутствовала в литературе по измерению производительности с самого начала. Солоу (Solow 1957), а также Джоргенсон и Грилихес (Jorgenson and Griliches 1967) корректируют капитал на эту величину. Берндт и Фусс (Berndt and Fuss 1986), а также Халтен (Hulten 1986) разрабатывают теорию корректировки издержек использования, а не капитала. Хотя согласие о том, как включать загрузку мощностей в теоретическую основу экономических моделей, отсутствует, корректировка затрат капитала на загрузку мощностей, как считается, является особенно значительным для краткосрочных периодов и для крайне нестабильных экономик.

Другая проблема состоит в том, что загрузка мощностей — величина ненаблюдаемая. Имеющаяся статистика относится лишь к обрабатывающему сектору и некоторым видам продукции³². Поэтому все коэффициенты корректировки являются альтернативными показателями (proxies), не будучи непосредственно измеряемыми значениями загрузки мощностей. Кроме того, на теоретическом уровне отсутствует ясность, должна ли загрузка мощностей рассматриваться для всех типов активов (зданий и оборудования) и для всех секторов экономики (например, для нерыночных услуг).

Коремберг (Coremberg 2008) рассматривает три разных показателя, характеризующих загрузку мощностей

31. Бессонов и Воскобойников (2006) обсуждают возможные отклонения официальных показателей инвестиций и запаса капитала от фактических значений и дают альтернативные оценки, предполагая наличие отклонений для дефляторов и постоянного срока службы капитальных активов. В упомянутый ранее период оценки показателя запаса основного капитала в промышленности и во всей экономике по-прежнему не выходят за рамки 5-процентного интервала.

32. Официальные оценки Росстата для промышленности, основанные примерно на 360 видах промышленной продукции, доступны с 1995 г. (см. «Россия и страны мира»; «Россия и страны — члены Европейского союза», разные годы; «Инвестиции в России», 2003). Ранее (в 1990–1994 гг.) комплексный показатель загрузки мощностей оценивался на основе официальных данных по показателям загрузки мощностей для 60 основных видов промышленной продукции. Динамика этого показателя близка к оценкам Бессонова (2004), который также использовал показатели загрузки мощностей для анализа СФП в российской промышленности.

для Аргентины (рабочее время, энергопотребление, загрузка мощностей в обрабатывающей промышленности) и в итоге использует загрузку в обрабатывающей промышленности как характеристику загрузки мощностей по экономике в целом.

Далее мы разбиваем ВВП на две части: секторы с А по G новой классификации (ОКВЭД) и секторы с Н по О. Первая часть представляет собой секторы производства товаров, строительство и торговлю, вторая — нерыночные услуги и оставшиеся неторгуемые рыночные услуги. Примечательно, что в первом десятилетии рыночных реформ динамика этих двух секторов кардинально отличается. «Торможение» экономики полностью сосредоточено в первом секторе, в то время как второй сектор остается почти неизменным (рис. 6.12 в приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Начиная с 2001 г. тенденции изменения этих двух величин становятся почти одинаковыми и остаются сходными до 2009 г., когда торможение вновь происходит исключительно в первой группе.

Предполагая, что интенсивность загрузки значительно изменяется только в первой группе секторов экономики, мы корректируем показатель валового запаса капитала на загрузку мощностей только для указанной группы. Оставшаяся часть секторов не подвергается корректировке³³.

Показатель роста интенсивности использования капитала g_{CU} вводится в уравнение анализа факторов роста аддитивно к показателю роста запаса основного капитала (g_{FK}):

$$g_V = \hat{g}_B^* + g_p + \bar{s}_K \times (g_{FK} + g_{CU}) + \bar{s}_L \times g_L \quad (6.11)$$

Итоговая динамика индекса ($g_{FK} + g_{CU}$) представлена на рис. 6.2.

33. Поскольку мы проводим агрегированный анализ и не различаем между собой затраты капитала разных секторов, для вычисления средневзвешенной величины капитала (composite capital index) достаточно использовать веса этих групп, основанные на добавленной стоимости.

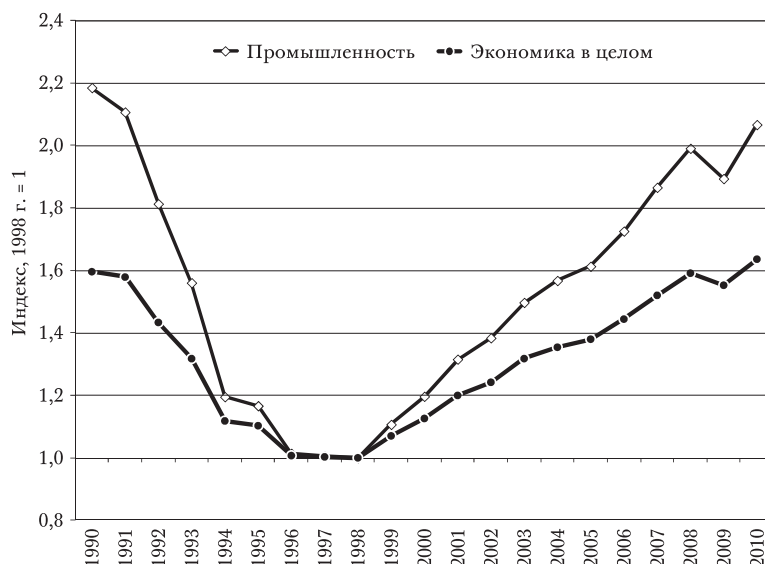


РИС. 6.2. Индексы затрат капитала для промышленности и экономики в целом (1998 г. = 1)

Затраты труда

Мы рассматриваем три составные части роста комплексного показателя трудовых ресурсов. Эти три части — численность занятых (g_E), рабочее время в расчете на одного занятого (g_G) и квалификация (g_{LQ}) (см. рис. 6.3):

$$(6.12) \quad g_L = g_E + g_H + g_{LQ}$$

Первая и третья составляющие описывают долгосрочный потенциальный уровень затрат труда. Вторая составляющая (рабочего времени) характеризует интенсивность использования затрат труда. Можно предположить, что интенсивность использования труда в краткосрочном плане является более гибкой. Поэтому ее можно рассматривать как краткосрочную составляющую затрат труда.

Составляющая качества трудовых ресурсов, квалификации, вычисляется как постоянный весовой коэффициент, приписываемый определенной образовательной группе занятых. Веса равны средней зарплате конкретной

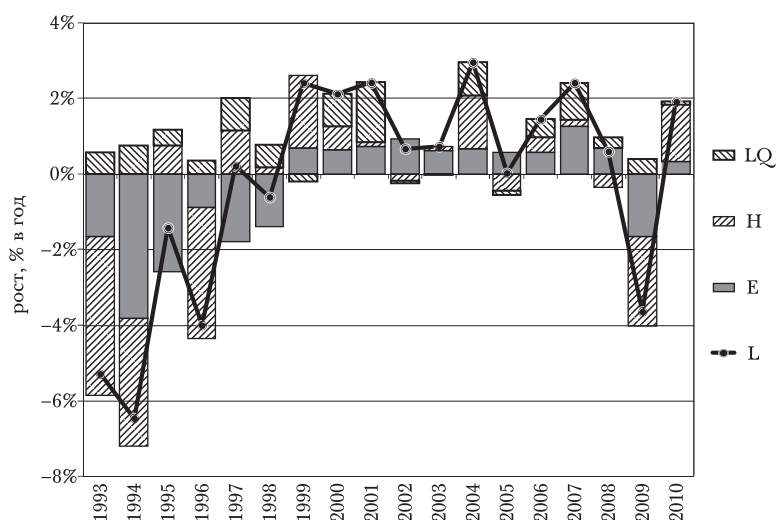


РИС. 6.3. Рост комплексного показателя трудовых ресурсов (L), численности занятых (E), рабочего времени на одного занятого (H) и квалификации (LQ)

образовательной группы и берутся из статистического обследования Росстата, проведенного в 2005 г. Имеющиеся данные не позволяют учесть изменчивость зарплаты в зависимости от пола и возраста.

Данные по средним значениям численности занятых и рабочему времени также взяты из официальной статистики Росстата. Статистика рабочего времени доступна с 1992 г.³⁴ Однако до 2006 г. статистические обследования проводились лишь раз в год и охватывали лишь крупные и средние предприятия.

Итоговое уравнение анализа факторов роста включает два фактора, капитал и труд, и семь составляющих:

$$g_V = \hat{g}_B^* + g_p + \bar{s}_K \times (g_{FK} + g_U) + \bar{s}_L \times (g_E + g_H + g_{LQ}) \quad (6.13)$$

Далее мы используем уравнение (6.14) для вычисления роста СФП на общэкономическом уровне ($\hat{g}_B^* + g_p$) и на уровне промышленности ($\hat{g}_B^*$). Авторы не распола-

34. Данные за 1991 г. соответствуют промышленности и взяты из работы (Вишневская, Гимпельсон, Захаров и др., 2002).

гали данными об уровне образования работников в промышленности, поэтому для этой отрасли составляющая квалификации труда (g_{LQ}) не вычислялась.

Агрегированная оценка производительности

Результаты декомпозиции факторов роста ВВП для двух частей рассматриваемого периода (до 1998 г. и последующих лет), а также отдельные результаты для двух последних лет и для полного периода (включая и не включая последние два года) представлены на рис. 6.4 и в табл. 6.1.

Из них следует, что до 1998 г. капитал, труд и производительность вносили примерно равный вклад (по одной трети) в экономический спад³⁵. Основная часть вклада затрат капитала — снижение загрузки мощностей, которое объясняет около 40% общей динамики ВВП за этот период. Прирост основного капитала (ввод основных фондов) в 1991 и 1992 гг. увеличивался вопреки падению доходов и осуществлялся, вероятно, по инерции, т.е. вводом в эксплуатацию инвестиций, сделанных в предшествующие годы. Основная часть, приходящаяся на комплексный показатель трудовых ресурсов, — снижение численности занятых (19%) и рабочего времени на одного работника (12%). Составляющая квалификации труда указывает на стабильный рост образования занятых лиц, что может быть обусловлено меньшим спросом на менее квалифицированный труд, а также общим ростом образованности населения³⁶.

Рост в десятилетие после 1998 г. существенно иной. Здесь рост затрат факторов объясняет менее половины общего роста. Вклад СФП составляет около 59%. Рост затрат капитала объясняет 28%, а рост затрат труда — лишь 13% общего роста. Загрузка мощностей вновь является крупнейшей частью изменения затрат капитала. В этот период наблюдается стабильный процесс возобновления

35. На предмет чувствительности оценок СФП к долевого параметру $\bar{s}_K$ (из формулы 6.14) см. рис. 6.13 в приложении к данной главе, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexcev/oxford_handbook_of_russian_economy.html.

36. На предмет изменений структуры рабочей силы в последние годы см. сборник под редакцией Гимпельсона и Капелюшников (2011).

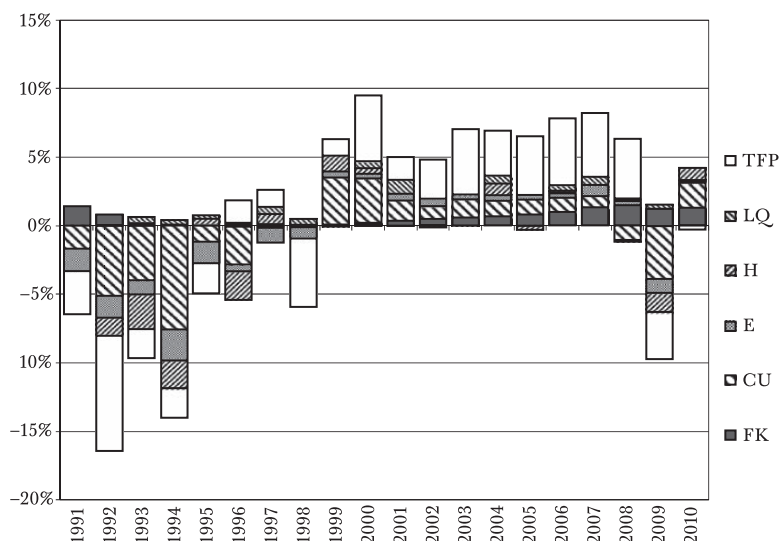


РИС. 6.4. Анализ факторов совокупного роста
российского ВВП в 1991–2010 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: TFP — оценка совокупной факторной производительности; LQ — показатель квалификации труда; E — численность занятых; H — рабочее время на одного работника; CU — загрузка мощностей; FK — основной капитал.

эксплуатации неиспользуемых производственных мощностей. Однако менее половины неиспользуемых мощностей было вновь введено в производственный процесс. Вклад неиспользуемых мощностей был наиболее значительным в 1999–2000 гг. и снизился в последующие годы. Вклад роста запаса основного капитала, в отличие от загрузки мощностей, возрастал весь период. Его вес все еще выглядит достаточно скромным и, может оказаться, недооценен, поскольку мы используем официальный индекс физического объема основных фондов в качестве оценки производительного капитала. Данный индекс, вероятно, недооценивает рост качества капитала. Это потенциально недооцененное улучшение качества капитала приписывается СФП.

Недавний глобальный кризис ударил по российской экономике в конце 2008 г. Следующий год в какой-то мере повторяет динамику трансформационного спада (1991–1998 гг.), причем снижение затрат капитала и труда (для каждого ресурса) объясняет около 30%

ТАБЛИЦА 6.1
Анализ факторов совокупного роста
российского ВВП в 1991–2010 гг.

	1991– 1998	1999– 2008	2009	2010	1991– 2008	1991– 2010
Темп роста (%) в пересчете на год						
GDP (ВВП)	–6,7	6,9	–7,9	4,0	0,6	0,3
К	–2,5	2,1	–2,6	3,1	0,0	0,0
FK (основной капитал)	0,3	0,7	1,3	1,3	0,5	0,6
CU (загрузка мощностей)	–2,7	1,4	–3,8	1,8	–0,5	–0,5
L	–1,9	0,9	–2,2	1,2	–0,3	–0,3
E (численность занятых)	–1,3	0,4	–1,0	0,2	–0,3	–0,3
LQ (квалификация труда)	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3
H (рабочее время на одного работника)	–0,8	0,2	–1,4	0,9	–0,2	–0,2
TFP (СФП)	–2,5	3,7	–3,3	–0,3	0,9	0,6
Процентная структура роста ВВП						
GDP (ВВП)	–100,0	100,0	–100,0	100,0	100,0	100,0
К	–36,4	30,7	–32,4	77,6	2,2	9,1
FK (основной капитал)	3,8	9,8	15,3	32,1	76,6	160,1
CU (загрузка мощностей)	–40,2	20,9	–47,7	45,4	–74,3	–151,0
L	–27,1	14,2	–26,6	29,2	–49,2	–94,6
E (численность занятых)	–18,9	6,5	–12,2	5,1	–54,5	–99,7
LQ (квалификация труда)	3,8	4,2	2,8	1,4	44,0	75,2
H (рабочее время на одного работника)	–12,0	3,4	–17,2	22,7	–38,7	–70,1
TFP (СФП)	–36,5	55,2	–41,0	–6,7	147,0	185,5

падения ВВП, остальное — снижение производительности. И вновь загрузка мощностей объясняет основную часть динамики затрат капитала в период кризиса. Что касается затрат труда, снижаются и численность занятых, и рабочее время.

Тот факт, что СФП вносит основной вклад в экономический рост во время восстановления экономики, согласуется с оценками других авторов. Джоргенсон и Ву (Jorgenson and Vu 2010), анализируя источники роста

в 139 странах с 1989 г. по 2008 г., обнаружили, что в этот период СФП была главным фактором роста в России. Авторы обнаруживают, что единственный регион, в котором рост СФП превышал рост ресурсов, — Восточная Европа и бывший СССР. Однако наши оценки показывают более низкий рост СФП, особенно на протяжении первого (1991–1998 гг.), главным образом из-за загрузки мощностей³⁷.

Оценки производительности в промышленности

Динамика оценок СФП для промышленности (табл. 6.2 и рис. 6.5) очень близка к оценкам для экономики в целом. Единственное крупное различие таково: ее вклад³⁸ в рост добавленной стоимости в 1991–1998 гг. существенно ниже (4,1% в случае промышленности вместо 36,5% в случае ВВП). Снижение загрузки мощностей, массовые увольнения, вообще снижение интенсивности использования труда объясняют более 90% падения промышленного производства в данный период. Примечательно, что численность занятых в промышленности снижалась в эти два десятилетия, и лишь три года, с 1999 по 2001 г., составляют исключение. Однако численность занятых в промышленности снижалась все последующие годы, в то время как общая занятость в экономике увеличивалась. Этот факт отражает продолжение структурных изменений в российской экономике со снижением занятости в промышленности в пользу других секторов.

Разность между показателями СФП для добавленной стоимости и валового выпуска (g_p из уравнения (6.7), P в табл. 6.2 и на рис. 6.5) положительна, когда рост реальной добавленной стоимости выше, чем рост реального объема выпуска. Эта разность отрицательна в течение лишь двух лет (1992 и 1993 гг.) в период до 1998 г. и на протяжении всего периода с 2003 г. по 2008 г. Примечательно, что в первые четыре года после кризиса 1998 г. реальная добавленная стоимость росла быстрее

37. Обсуждение анализа факторов роста в отдельных отраслях в 1990-х гг. и начале 2000-х гг. см. в работах (Бессонов 2004; Энтов и др. 2003).

38. То есть вклад СФП. — *Примеч. пер.*

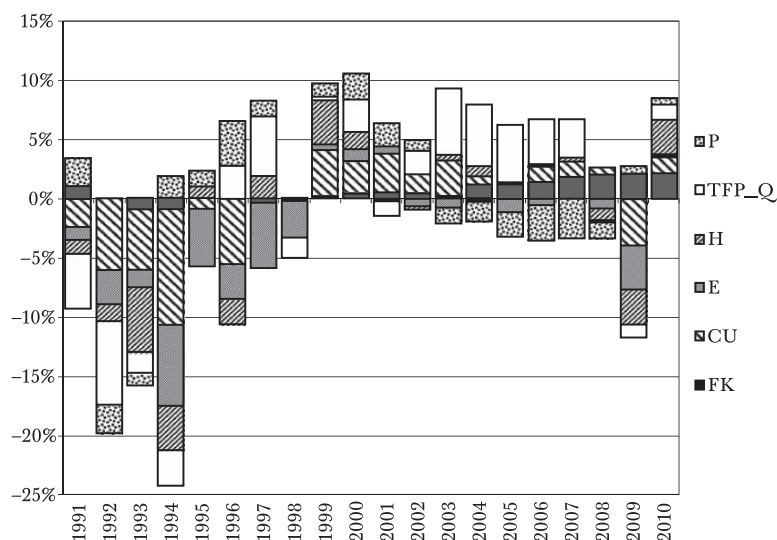


РИС. 6.5. Анализ факторов совокупного роста для российской промышленности (1991–2010 гг.)

ПРИМЕЧАНИЕ: P — разность двух показателей СФП (g_p); TFP_Q — оценка совокупной производительности факторов на основе выпуска (g_Q); E — численность занятых; H — рабочее время на одного работника; CU — загрузка мощностей; K — основной капитал.

выпуска. Предприятия в 1999–2001 гг. увеличивали загрузку мощностей, численность занятых и рабочее время. Рост СФП был близок к нулю на протяжении этих трех лет. Два последующих года (2002–2003) демонстрируют смену экономических тенденций³⁹. Начиная с 2003 г. вклад загрузки мощностей сравнительно мал вплоть до кризиса 2009 г. Прирост основного капитала становится главной составляющей для затрат капитала⁴⁰. Рост основанной на выпуске СФП (TFP_Q) в этот

39. Следует упомянуть, что наблюдаемое изменение тенденций в какой-то мере может быть результатом изменений статистической методологии (см. обсуждение качества данных, приведенное выше). Определение отраслей промышленности с 2004 г. изменилось. Однако соответствующие изменения, вероятно, не столь важны для общепромышленного анализа. Некоторое расхождение могло коснуться показателя запаса основного капитала из-за изменений базового года.

40. Иначе говоря, затраты капитала растут не за счет увеличения загрузки мощностей, а за счет новых капиталовложений. — *Примеч. пер.*

ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РОССИИ

ТАБЛИЦА 6.2
Анализ факторов совокупного роста для российской промышленности в 1991–2010 гг.

	1991– 1998	1999– 2008	2009	2010	1991– 2008	1991– 2010
Темп роста (%) в пересчете на год						
VA (добавленная стоимость)	–8,8	5,2	–8,6	8,8	–1,3	–1,2
Q (валовой выпуск)	–9,7	5,9	–9,3	8,2	–1,3	–1,3
K	–3,8	2,8	–2,0	3,6	–0,2	–0,1
FK (основной капитал)	–0,2	0,9	2,0	2,1	0,4	0,6
CU (загрузка мощностей)	–3,7	1,8	–3,9	1,4	–0,6	–0,7
L	–4,8	0,4	–6,4	3,2	–2,0	–2,0
E (численность занятых)	–3,5	–0,2	–3,6	0,2	–1,7	–1,7
H (рабочее время на одного работника)	–1,4	0,6	–2,9	3,0	–0,3	–0,3
TFP_Q (оценка СФП на основе выпуска)	–1,3	2,6	–1,1	1,2	0,9	0,8
TFP_VA (оценка СФП на основе добавленной стоимости)	–0,4	2,0	–0,4	1,8	0,9	0,9
P (разность двух показателей СФП)	0,9	–0,7	0,8	0,6	0,0	0,1
Процентная структура роста добавленной стоимости в промышленности						
VA (добавленная стоимость)	–100,0	100,0	–100,0	100,0	–100,0	–100,0
Q (валовой выпуск)	–109,9	113,0	–108,3	93,1	–103,4	–108,9
K	–42,2	54,3	–22,1	41,2	–16,0	–9,3
FK (основной капитал)	–2,0	18,5	22,3	24,9	33,7	50,2
CU (загрузка мощностей)	–40,2	35,8	–44,4	16,3	–49,7	–59,5
L	–53,7	7,3	–73,8	37,4	–154,6	–165,6
E (численность занятых)	–38,6	–4,2	–40,7	2,4	–131,8	–143,3
H (рабочее время на одного работника)	–15,1	11,5	–33,1	35,0	–22,8	–22,4
TFP_Q (оценка СФП на основе выпуска)	–14,0	51,3	–12,3	14,5	67,1	66,1
TFP_VA (оценка СФП на основе добавленной стоимости)	–4,1	38,4	–4,0	21,4	70,5	75,0
P (разность двух показателей СФП)	9,9	–13,0	8,3	6,9	3,4	8,9

период воистину впечатляет, объясняя более чем 50% роста выпуска. Как уже обсуждалось, показатель СФП также включает возможное повышение производительности капитала и рост квалификации труда, поскольку эти составные части затрат, не измерялись.

В 2003–2008 гг. СФП для добавленной стоимости была существенно ниже, чем СФП, основанная на валовом выпуске. Это указывает на то, что цены ресурсов росли быстрее по сравнению с ценами выпуска (если предполагать однократное дефлирование добавленной стоимости), таких как опережающий рост цен энергетических ресурсов для неэнергетических отраслей, а также на возможные изменения структуры промежуточного потребления, включая рост качества продуктов промежуточного потребления. Например, рост доли информационных и телекоммуникационных технологий в составе промежуточных затрат может увеличить индекс цен ресурсов. Эта проблема возвращает нас к дискуссии о точности измерения промежуточного потребления, таблиц «затраты—выпуск» и процедуры дефлирования. Все это создает значительную неопределенность в данных, если исходить из нынешнего состояния российской статистики.

Заметим, кроме того, что затраты труда и капитала менялись в противоположных направлениях. Это приводит к росту капиталовооруженности труда (*capital to labor ratio*). Инвестиции в основные фонды постоянно увеличивались, изменения капитала стали заметным фактором роста экономики.

Характеристики экономического роста

Рост советской экономики широко обсуждался в западной литературе. Многие авторы подробно анализировали качество данных, используемых для изучения факторов роста экономики в послевоенном СССР⁴¹. Российские экономисты также внесли важный вклад⁴².

41. См. например, работы: (Bergson 1978, Weitzman 1970, Desai 1985, Rosefield 2003).

42. См., например, работы: (Кваша 1979, Анчишкин 1989, Яременко 1981).

Серьезную полемику вызвало различие характеров и механизмов экономического роста, особенно сил, ответственных за торможение роста производительности. Многие авторы сосредоточивались на крайне высоких темпах накопления капитала и росте средней капиталовооруженности труда. Высокие темпы роста капиталовооруженности могли показаться «естественными» для периода индустриализации и интенсивного замещения капиталом труда. Но в послевоенном СССР, особенно в 1960-х и 1970-х гг., они стали источником озабоченности или, точнее, проявлением экстенсивного характера экономического роста⁴³. При плановой экономике практические возможности ответственных лиц обеспечить эффективные стимулы работникам и оказать реальное воздействие на их производительность были скудными (см. например, работу: Yanowitch 1985). Исходя из приоритетов советских лидеров важнее и осуществимее было ускорить рост военно-промышленного комплекса и расширить производство и экспорт промышленного оборудования (Block 1979).

Как мы упоминали ранее, имеются многочисленные проблемы надежности и особенно сопоставимости данных, описывающих функционирование экономик бывших социалистических стран и плановых экономик⁴⁴. Более того, имеются также трудные теоретические проблемы измерения затрат капитала в неконкурентной экономике⁴⁵. Тем не менее можно найти глубокое разли-

43. В 1970 г. Вейцман заметил: «Низкая эластичность замещения, как представляется, означает, что накопление капитала намного опередило рост трудовых ресурсов и что бремя убывающей отдачи значительно сокращает рост выпуска» (Weitzman 1970, 685).

44. Например, можно назвать завышенную оценку реального роста капитала в условиях значительной инфляции и нерегистрируемого ускоренного износа капитала (capital decay). Даже модели, основанные на предположении о постоянном сроке службы капитала, показывают, что официальные методы переоценки капитала внесли свой вклад в значительное завышение оценок «физического объема» капитала практически во всех отраслях российской экономики (Воскобойников 2004).

45. Сложная проблема, с которой сталкиваются, занимаясь анализом факторов роста в условиях «нарастающих» рынков (emerging markets), — ценообразование на рынке факторов производства. Даже в рыночных экономиках исследователи используют некоторую разновидность вмененной цены для затрат капитальных ресурсов. Эта цена будто бы определяется силами конкурентного рынка — см. «классические» работы Джоргенсона и Грилихеса (Jorgenson and Griliches 1967, 1972) или новые подходы,

чие между характером экономического роста плановой экономики и значительно более децентрализованной, более «рыночной» (хотя и не вполне конкурентной) экономики. Наш анализ факторов роста показывает (см. рис. 6.2), что (помимо циклических колебаний экономики) самым важным источником экономического роста в 2000-х гг. был рост выпуска на единицу совокупных затрат факторов (т.е. рост СФП). В российской экономике после распада СССР характер экономического роста выглядит совершенно иным: увеличение капиталовооруженности играло сравнительно небольшую роль.

В плановой экономике строительство заводских зданий и приобретение оборудования были в каком-то смысле бесплатными для министерств и руководителей предприятий (печально известные «мягкие бюджетные ограничения»). Поэтому капиталовооруженность имела тенденцию к значительному увеличению даже по завершению индустриализации.

После приватизации привлечь новые капитальные ресурсы стало труднее, особенно принимая во внимание недостаточно развитые финансовые рынки и сравнительно высокие (номинальные) процентные ставки. По этой причине характер экономического роста выглядит совершенно иным. Впервые как минимум за полстолетия капиталовооруженность более или менее последовательно убывает (см. рис. 6.6 и 6.7)⁴⁶.

например в работе (Schreyer 2009). Можно ли считать эту логику убедительной в неконкурентной среде? Вплоть до сегодняшнего дня многие секторы российской экономики остаются вне сферы действия рыночной дисциплины — см. главы 3 и 8 данной книги. Поэтому во всех случаях отсутствие основы для статистических оценок связано, прежде всего, с отсутствием теоретической модели, описывающей вмененную цену затрат капитала на «нарождающихся» рынках и определяющей конкретные особенности необходимых эконометрических процедур. Возможное наличие несвойственных оптимуму затрат капитала (*suboptimal capital input*) и соответствующей вмененной цены может привести, в частности, к меньшей эффективности оценок предельных производительностей, эластичностей замещения и других важных показателей, связанных с экономическим ростом.

46. Вполне вероятно, что среди факторов, порождающих указанный эффект, немаловажную роль играет качество исходных данных: в последнее время все более активно обсуждаются проблемы совершенствования учета российской статистикой физического объема капитала.

ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РОССИИ

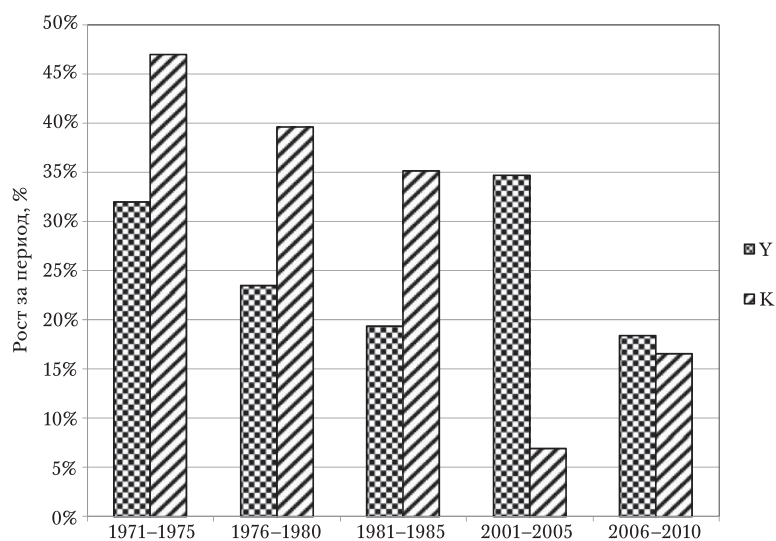


РИС. 6.6. Рост показателя выпуска (Y =чистый национальный доход в 1971–1985 гг., ВВП в 2001–2010 гг.) в сравнении с ростом показателя основного капитала (K) за отдельные периоды времени

Источники: ЦСУ, Росстат, вычисления авторов.

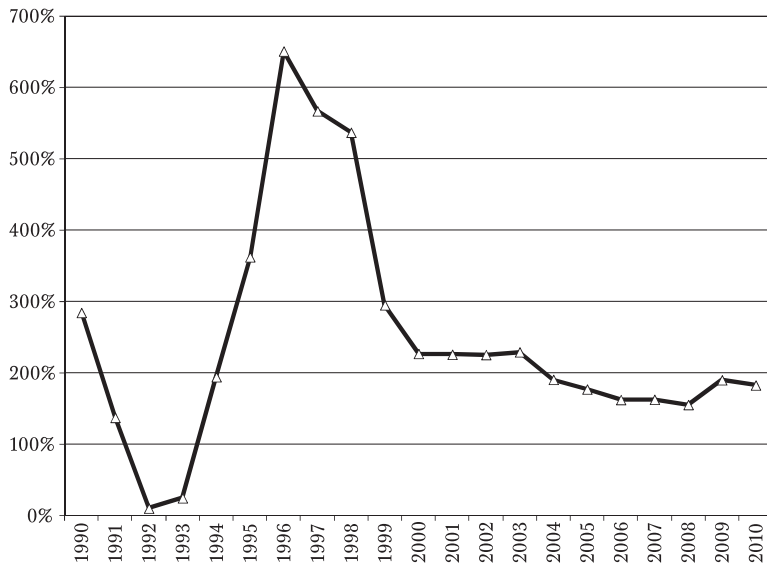


РИС. 6.7. Отношение основного капитала к ВВП (в текущих ценах, на конец года)

Более того, многие характеристики нынешнего экономического роста демонстрируют симптомы близоручкой стратегии ведения бизнеса и аномально низкого накопления капитала в нескольких секторах российской экономики. Эта проблема заслуживает гораздо более детального анализа, мы приведем только два очевидных примера: острый дефицит реальных инвестиций в транспорт (частные суда, аэропорты, морские порты и т.д.) и преобладание морально устаревшего и/или изношенного оборудования во многих обрабатывающих отраслях.

Перспективы экономического роста

Базовую логику неоклассической модели экономического роста можно использовать, кроме того, для изучения перспектив будущего роста⁴⁷. В этом параграфе обсуждаются несколько сценариев развития российской экономики в следующем десятилетии, основанных на фактически наблюдавшихся тенденциях, описанных выше, официальных демографических прогнозах и предположениях о будущих тенденциях развития технологий.

Джоргенсон и Ву (Jorgenson and Vu 2010) оценивают три сценария потенциального роста российской экономики вплоть до 2019 г., причем средняя величина экономического роста варьируется от $-0,83\%$ до $4,75\%$ в год (рост производительности труда составляет $0,28-5,84\%$)⁴⁸. Мы также рассматриваем «низкие», «средние» и «высокие» оценки экзогенных параметров. В каждом сценарии используются предположения о росте затрат/производительности для каждого из обсуждавшихся выше факторов роста.

Основной капитал в последние годы имел тенденцию к росту с увеличивающимися темпами (табл. 6.3). Для «среднего» сценария мы предполагаем темп роста, равный $3,5\%$ в год, — эта величина лежит в диапазоне фактических значений роста основного капитала

47. См., например, работы (Jorgenson and Vu 2010, Maddison 2009).

48. В работе Мэддисона (Maddison 2009) также имеется оценка роста российской экономики, равная $2,5\%$ в год за период до 2030 г.

ТАБЛИЦА 6.3
Прогнозы ВВП на следующие два десятилетия

Сценарии	2001–2010 гг.	2011–2020 гг.		
		Низкий	Средний	Высокий
ВВП (%)	6,9	2,3	3,1	4,3
Рост факторов (%)		Предполагаемые величины (%)		
Основной капитал	1,6	2,5	3,5	4,5
Загрузка мощностей	3,5	1,0	1,0	1,0
Численность занятых	0,7	–1,2	–1,0	–0,9
Квалификация труда	0,5	0,2	0,3	0,5
Рабочее время	0,4	0,1	0,1	0,1
СФП	3,7	0,7	1,1	1,7

в последние четыре года. В низком и высоком сценариях предполагается, соответственно, замедление и ускорение инвестиционного процесса: конкретные цифры составляют 2,5% и 4,5% годовых темпов роста. Поэтому все сценарии предполагают более высокие темпы роста основного капитала, чем наблюдавшиеся в последнее десятилетие.

В качестве сценариев занятости мы используем официальные прогнозы Росстата по численности населения в работоспособном возрасте на период вплоть до 2020 г. Как ожидается, население трудоспособного возраста будет ежегодно сокращаться на величину от 1,2% до 0,9%. Кроме того, демографическая нагрузка (доля населения нетрудоспособного возраста) будет увеличиваться. Помимо этого, мы предполагаем, что рабочее время будет слегка расти (на 0,1% в год) по мере восстановления экономики. Подобная тенденция, предполагается, коснется загрузки мощностей. Выбытие устаревших неиспользуемых производственных мощностей увеличит среднюю загрузку мощностей.

Самое сложное — прогноз технического прогресса. Ясно, что точный прогноз изменения технологий невозможен. В наших оценках для экономики в целом

на СФП приходится 55% экономического роста с 1999 г. по 2008 г. (см. табл. 6.1). Данный показатель также включает в себя изменения производительности капитала и перераспределение ресурсов между отраслями наряду с рядом «чужеродных» воздействий (см. параграф «Теоретическая основа»). Используемая в данной работе методология не позволяет присвоить измеренный рост производительности каким-то конкретным факторам. Мы просто предполагаем, что драйверы роста СФП, вероятно, ослабнут в силу окончания главных трансформационных изменений и приближения экономики к границе производственных возможностей. Поэтому СФП, в зависимости от сценария, будет соответствовать 30–40% общего роста ВВП.

Оцененный для разных сценариев потенциал роста значительно ниже, чем фактический рост в 2001–2010 гг. Основная причина — исчерпание циклических факторов роста: загрузки мощностей и рабочего времени на одного работника. Они объясняют почти половину общего роста ВВП. Вторая причина — ожидаемая неблагоприятная демографическая тенденция, которая снижает рост экономики примерно на один процентный пункт в год. Оценки, представленные здесь, не учитывают возможные циклические составляющие⁴⁹.

Инфляционные тенденции

В последние два десятилетия можно было наблюдать два основных примера взрывного роста денежного предложения в России. Первый пример сопровождал процесс перехода от скрытой инфляции к открытой инфляции и всеобъемлющую либерализацию цен (см. главу 4 данной книги), второй пример имел место вследствие подъема цен мирового рынка на энергоресурсы, а также на многие другие биржевые товары, и открытости российской экономики в последнем десятилетии.

49. Это, в первую очередь, означает, что никак не учитывается возможность завершения цикла роста экономики, т.е. наступления экономического кризиса и соответствующих (неблагоприятных) циклических изменений. — *Примеч. пер.*

Несколько попыток было предпринято для того, чтобы выявить «инструментальное правило» нынешней денежной политики российского Центрального банка (см., например, работы: Вдовиченко и Воронина 2004; Дробышевский, Трунин, и Каменских 2009). Эти исследователи проявляют согласие относительно того, что эта политика была не вполне последовательна или по крайней мере не поддается простой интерпретации. В 2000-х гг. самой трудной частью политики центрального банка оказалась попытка ограничить рост «эффективного» реального обменного курса российской валюты с одной стороны и в то же самое время снизить рост цен с другой стороны. В обстановке ускоряющегося роста цен на топливо, металл и другие товары, который сопровождался значительным притоком капитала, чистым итогом этой политики было весьма значительное увеличение резервов Центрального банка⁵⁰ и скачкообразный рост денежного предложения (табл. 6.4).

Единственный способ оказать существенное противодействие влиянию этих факторов состоял в том, чтобы проводить консервативную налогово-бюджетную политику. Профицит федерального бюджета на протяжении ряда последовательных лет (представленный в табл. 6.4) отчасти нейтрализовал воздействие активной политики обменного курса и финансирования амбициозных государственных программ, но не мог предотвратить увеличение темпов роста денежного предложения. За шесть лет денежный агрегат М2 увеличился в 6,5 раза. Это увеличение денежного предложения сопровождалось значительной и незатухающей инфляцией (см. рис. 6.8).

Инфляция была особенно высока в секторах с меньшей конкуренцией. Увеличение квартплаты и цен различных услуг опережало рост цен многих потребительских товаров. Например, согласно Росстату, с 2000 г. по 2010 г. потребительские цены в среднем увеличились в 3,8 раза, в то время как плата за водоснабжение поднялась в 11 раз, а стоимость отопления жилья — в 12 раз. Наряду с наличием других факторов, таких как устаревшая

50. Упомянутые резервы Центрального банка России значительно уменьшились в период последней рецессии, но они остались весьма значительными и по окончании рецессии возобновили свой рост.

ТАБЛИЦА 6.4
Обзор Центрального банка России.
Отдельные показатели (млрд руб.)

	1 января 2003 г.	1 января 2009 г.	Изменение
Чистые иностранные активы	1382,6	12527,9	+11145,3
Требования к кредитным организациям	228,6	3928,3	+3699,7
Чистые требования к органам государственного управления	193,7	-7542,0	-7735,7
Денежная база	1232,6	5578,7	+4346,1
Денежное предложение (в национальном определении)			
Денежный агрегат М2	2134,5	13493,2	+11358,7
Наличные деньги (М0)	763,2	3794,8	+3031,6
Другие составляющие	1371,2	9698,3	+8327,1

Источник: Центральный банк Российской Федерации.

инфраструктура, структура конкретных рынков и т.д., динамику этих цен можно рассматривать как отсроченную реакцию на крайне низкие уровни относительных (потребительских) цен на газ, электричество, отопление, водоснабжение, наблюдавшиеся в советской экономике. В той мере, в какой спрос на отдельные услуги (в частности — на коммунальные) неэластичен по цене в сравнении с другими товарами и услугами, увеличение их относительных цен повышает долю расходов на эти услуги в потребительском бюджете. Продовольственная инфляция также была очень высока в 2000–2010 гг., поэтому социальные последствия инфляции были «регрессивными»⁵¹. Рост цен товаров и услуг, приобретаемых домохозяйствами нижнего доходного дециля, на 1,0–1,5 процентных пунктов (в среднем за год) опережал рост

51. То есть инфляция сказывалась в большей мере на тех, кто имел низкие доходы, чем на обеспеченных слоях. — *Примеч. пер.*

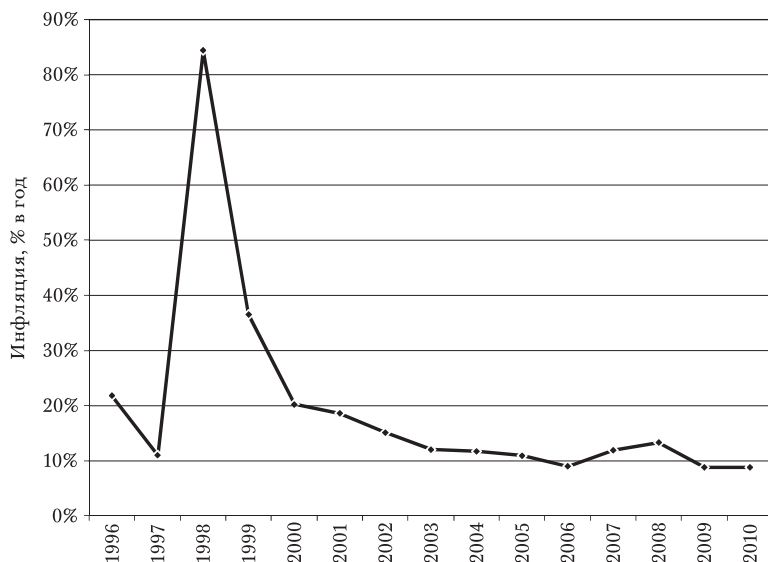


рис. 6.8. Индекс потребительских цен.
Изменения за год, 1996–2010 гг.

цен на товары и услуги, приобретаемые потребителями верхнего доходного дециля.

В последнее десятилетие темп инфляции превышал 8% в год. Насколько устойчивыми являются текущие инфляционные тенденции?

Для изучения этого вопроса может быть использован расширенный тест Дики—Фуллера, который на основе квартальных данных за 1999–2010 гг. при использовании четырех или более лагов не отвергает гипотезу о том, что рост цен имеет единичный авторегрессионный корень⁵². Результаты могут быть проинтерпретиро-

52. Переменная, имеющая единичный корень, содержит стохастический тренд. Соответствующие ряды данных являются «нестационарными» в том смысле, что они не сходятся к долгосрочному равновесию. Если говорить строго, стационарный ряд данных имеет не зависящие от времени среднее и дисперсию, а ковариация между двумя его элементами зависит лишь от длины промежутка времени между ними. Инфляция зачастую нестационарна. Это означает, что нынешняя инфляция оказывает долгосрочное воздействие на инфляцию в будущем, потому

ваны таким образом, что при прочих равных условиях влияние новых инфляционных шоков может быть достаточно длительным и демонстрировать (при некоторых условиях) взрывную динамику. С другой стороны, нынешний финансовый кризис и массивный отток капитала могут гасить инфляционное давление.

Следующий тест следует интересному подходу, разработанному Стоком и Уотсоном (Stock and Watson 2007). Они использовали разложение инфляционного роста цен на две составляющие. Одна из них следует процессу случайного блуждания и может быть интерпретирована как базовый стохастический тренд. Другая составляющая описывает характеристики «преходящих» колебаний вокруг этого базового тренда. (Волатильность обеих составляющих может меняться во времени.)

Применение этих методов к российской экономике (с первого квартала 2000 г. по четвертый квартал 2010 г.) позволяет выявить базовый инфляционный тренд (см. рис. 6.9). Общее медленное понижение полученной кривой можно интерпретировать как свидетельство торможения безудержной инфляции первой половины 1990-х гг. и последующего всплеска инфляции 1998–1999 гг.

Кроме того, в 2007–2008 гг. можно заметить еще один значительный инфляционный шок, который, возможно, усугубил последующее падение экономической активности. В период этой рецессии темп инфляции несколько снизился, но остался на сравнительно высоком уровне.

Поэтому недавний рост цен можно рассматривать как долгосрочный. Выраженную устойчивость инфляции к попыткам противодействия можно объяснить прежними высокими темпами инфляции и формированием встроенных инфляционных ожиданий. Кроме

что нестационарная инфляция не обязательно вернется к некоторому долгосрочному среднему значению. (Читатель, интересующийся более строгим описанием, может обратиться к книге Грина: Greene 2003). Можно, кроме того, использовать авторегрессионную методику для расчета «степени близости» суммы лагированных авторегрессионных коэффициентов к единичному корню. В середине прошлого десятилетия эта сумма уменьшалась, но в предкризисный период она вновь начала расти, приближаясь к единичному корню. За десятилетие в целом 5-процентный доверительный интервал для наибольшего лагированного авторегрессионного коэффициента включал значение 1,0.

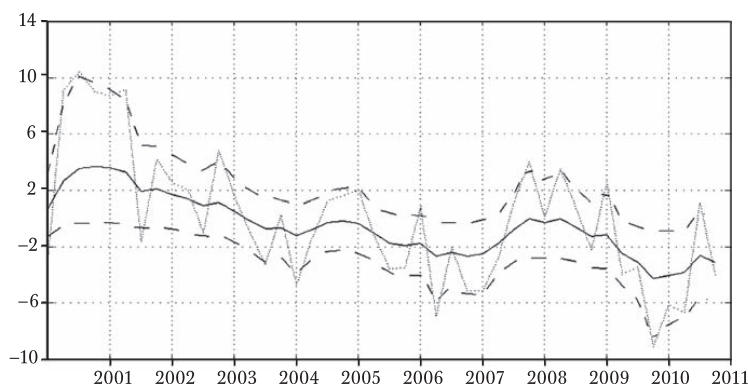


рис. 6.9. Оценки базового тренда инфляции. Базовая составляющая роста потребительских цен (квартальные данные в пересчете на годовые показатели)

Примечание: Пунктирные линии изображают 5-процентный и 95-процентный квантили соответствующего апостериорного распределения.

Источник: Gafarov (2011).

того, сегодняшнюю российскую экономику едва ли можно считать полностью конкурентной. Следовательно, устойчивый характер инфляции, возможно, близко связан с конкретной институциональной структурой, которая в основном способствует односторонним (повышательным) изменениям цен. Поэтому устойчивый характер инфляции может быть отчасти обусловлен выраженной способностью государственных и частных предприятий влиять на цены⁵³ (институциональная структура российской экономики подробнее обсуждается в главе 8 данной книги).

Заключение

Десятилетие быстрого экономического роста после 1998 г. можно разделить на две части: восстановление и рост. Начиная с 1999 г. и вплоть до 2002–2004 гг. эко-

53. Роль процессов «перетекания» издержек (Процессы «перетекания» издержек [*pass-through processes*] — ответная ценовая реакция производителей на изменение издержек производства. — *Примеч. пер.*) и нынешнего снижения их значимости в развитых странах описаны в работе: (Taylor 2000).

номический рост был по большей части обусловлен широким возвратом в эксплуатацию неиспользуемых производственных мощностей и труда. В последующие годы вплоть до 2008-го, значимость этих факторов значительно снизилась. В данном случае основную роль играли ввод нового капитала и рост СФП.

Эта тенденция даже более очевидна в промышленности, где рост СФП был близок к нулю на протяжении четырех лет после 1998 г., когда важнейшими источниками роста были увеличение использования мощностей, занятости и рабочего времени на одного занятого. Однако с 2003 г. по 2007 г. основными факторами роста совокупного выпуска в промышленности были СФП и инвестиции. Также стоит отметить, что занятость в российской промышленности убывала, в то время как общая занятость с 1999 г. увеличивалась ежегодно с единственным исключением в 2009 г. Снижение занятости наряду с ростом выпуска, инвестиций и производительности демонстрируют продолжающуюся реструктуризацию российской промышленности и экономики в целом.

Недавние тенденции роста производительности резко отличаются от роста советской экономики в 1980-х гг., когда затраты труда и капитала росли быстрее выпуска, что демонстрирует отрицательный рост СФП. Эти изменения можно рассматривать как проявления перехода к иному характеру экономического роста.

Ожидается, что в следующем десятилетии потенциальный рост ВВП будет ниже, чем в 2001–2010 гг. (2,3–4,3%, а не наблюдавшиеся 6,9% среднегодовые темпы роста). Ожидаемые неблагоприятные демографические тенденции, исчерпание циклических составляющих роста, таких как загрузка мощностей и рабочее время на одного работника, вероятное отсутствие дальнейших значительных улучшений условий торговли делают прирост основного капитала и СФП главными факторами дальнейшего экономического роста. Сценарий высокого экономического роста (4,3% в год) требует значительного ускорения инвестиционного процесса и продолжение улучшения общей эффективности экономики. Сценарий низкого роста (2,3% в год) по-прежнему предполагает продолжение инвестирования и заметный рост эффективности.

После всплеска инфляции в конце 1990-х гг. последовало очень медленное и немонокотное снижение инфляции с 2003 г. Темпы роста денежного предложения оставались значительными (темп роста агрегата М2 иногда превышал 50% в год). Важнейшими факторами такого увеличения денежного предложения были значительное повышение экспортных цен, в первую очередь энергетических ресурсов, и значительный приток капитала.

После финансового кризиса в конце 2000-х гг. экономическая ситуация меняется. Темпы роста многих промышленных стран умеренные, а значительное повышение цен биржевых товаров маловероятно в ближайшем будущем. В 2010–2011 гг. наблюдался значительный отток капитала из российской экономики. Поэтому увеличение денежного предложения имеет тенденцию к замедлению. С другой стороны, на пути к показателям инфляции, стабильно сохраняющим умеренные значения, имеются серьезные препятствия. Налогово-бюджетная ситуация может стать более затруднительной, чем она была в середине 2000-х гг., а накапливавшиеся до настоящего времени инфляционные ожидания не показали значительного снижения.

Библиография

- Анчишкин, А. И. 1973. *Прогнозирование роста социалистической экономики*. М.: Экономика.
- Бессонов, В. А. 2004. «О динамике совокупной факторной производительности в российской переходной экономике», *Экономический журнал ВШЭ* 8(4): 542–87.
- . 2005. *Проблемы анализа российской макроэкономической динамики переходного периода*. Москва: Институт экономики переходного периода.
- . 2009. «Взгляд на российскую статистику со стороны пользователя», *Вопросы статистики* 5: 50–61.
- Бессонов, В. А. и И. Б. Воскобойников. 2006. «О динамике основных фондов и инвестиций в российской переходной экономике», *Экономический журнал ВШЭ* 2: 193–228.
- Вдовиченко, А. Г. и В. Г. Воронина. 2004. *Правила денежно-кредитной политики Банка России*. М.: ЕЕРС, доступно по адресу: <http://www.eerc.ru/paperinfo/204>.
- Вишневская, Н. Т., В. Е. Гимпельсон, С. В. Захаров, Р. И. Капелюшников, Т. Ю. Коршунова и др. 2002. *Обзор занятости в России. Выпуск 1 (1991–2000 гг.)*. М.: ТЕИС.

- Воскобойников, И. Б. 2004. *Нерыночный капитал и его влияние на динамику инвестиций в российской экономике* (Научные труды № 76). М.: Институт экономики переходного периода.
- Гимпельсон, В. Е., и Р. И. Капелюшников (ред.), 2011. *Российский работник: Образование. Профессия. Квалификация*. М.: НИУ ВШЭ.
- Дробышевский, С. М., П. В. Трунин и М. В. Каменских. 2009. *Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999–2007 гг.* (Научные труды № 127). М.: Институт экономики переходного периода.
- Кваша, Я. Б. 1979. *Фактор времени в общественном производстве. Экономико-статистические очерки*. М.: Статистика.
- Луговой, О. 2002. *Проблема неплатежей в переходной экономике*, диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, специальность 08.00.01, защищена 22.05.02, М. (автореферат доступен по адресу: <http://www.iep.ru/ru/problema-neplatezhei-v-pere-odnoi-ekonomike.html>).
- Пономаренко, А. Н. 2002. *Ретроспективные национальные счета России. 1961–1990*. М.: Финансы и статистика.
- Российский статистический ежегодник*. 2005. Статистический сборник. М.: Росстат.
- Фельгенгауэр, П. 2011. «Военно-промышленный комплекс России в 1991–2008 годах». В: *История новой России*, т. III, СПб: Норма, 566–597.
- Энтов, Р., О. Луговой, Е. Астафьева, В. Бессонов, И. Воскобойников и др. 2004. *Факторы экономического роста российской экономики* (Научные труды № 70). М.: ИЭПП.
- Яременко, Ю. В. 1981. *Структурные изменения в социалистической экономике*. М.: Мысль.
- Balk, B. M., 2003, “The Residual: On Monitoring and Benchmarking Firms, Industries, and Economies with Respect to Productivity,” *Journal of Productivity Analysis* 20: 5–47.
- . 2010. “An Assumption-Free Framework for Measuring Productivity Change,” *Review of Income and Wealth* 56: 224–56.
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin. 2004. *Economic Growth*, 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Basu, Susanto, and John G. Fernald. 2002. “Aggregate Productivity and Aggregate Technology,” *European Economic Review* 46(6): 963–91.
- Basu, S., J. G. Fernald, and M. D. Shapiro. 2001. “Productivity Growth in the 1990s. Technology, Utilization, or Adjustment,” NBER Working Paper WP8359.
- Bergson, A. 1961. *The Real National Income of Soviet Russia since 1928*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1978. *Productivity and the Social System: The USSR and the West*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berndt, E. R., and M. A. Fuss. 1986. “Productivity Measurement with Adjustments for Variations in Capacity Utilization and Other Forms of Temporary Equilibrium,” *Journal of Econometrics* 33(1–2): 7–29.
- Block, H. 1979. “Soviet Economic Performance in a Global Context.” In *Soviet Economy in a Time of Change*, U. S. Congress, Joint Economic Committee. Washington, DC: Government Printing Office.

- Bosworth, B., and S. Collins. 2007. "Accounting Growth: Comparing China and India," NBER Working Paper 12943.
- CIA. 1990. *Measuring Soviet GNP: Problems and Solutions: A Conference Report*. Washington D. C.: Central Intelligence Agency.
- Coremberg, A. A. 2008. "The Measurement of TFP in Argentina, 1990–2004: A Case of the Tyranny of Numbers, Economic Cycles and Methodology," *International Productivity Monitor* 17: 52–74.
- Desai, P. 1985. "Total Factor Productivity in Soviet Postwar Industry and Its Branches," *Journal of Comparative Economics* 9(1): 1–23.
- Diewert, W. E., and C. J. Morrison. 1986. "Adjusting Output and Productivity Indexes for Changes in the Terms of Trade," *Economic Journal* 96: 659–79.
- Gaddy, C., and B. Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gafarov, B. 2011. "Unobserved Components Model with Stochastic Volatility." mimeo, National Research University Higher School of Economics (forthcoming in HSE working papers).
- Greene, W. H. 2003. *Econometric Analysis*, 5th ed. New York: Prentice Hall.
- Hulten, Charles R. 1975. "Technical Change and the Reproducibility of Capital," *American Economic Review* 65(5): 956–65.
- . 1986. "Productivity Change, Capacity Utilization, and the Sources of Efficiency Growth," *Journal of Econometrics* 33(1–2): 31–50.
- . 2001. "Total Factor Productivity. A Short Biography," in *New Developments in Productivity Analysis*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth. Chicago: University of Chicago Press, 1–54.
- Hulten, Charles R., and A. Isaksson. 2001. "Why Development Levels Differ: The Sources of Differential Economic Growth in a Panel of High and Low Income Countries," NBER Working Paper 13469.
- Ivanov, Y. N. 2009. "Experiences and Problems of the CIS Countries in Transition from the MPS to the SNA," *Review of Income and Wealth* 55: 466–84.
- Jorgenson, Dale W., and Zvi Griliches. 1967. "The Explanation of Productivity Change," *Review of Economic Studies* 34(99): 249–80.
- . 1972. "Issues in Growth Accounting: A Reply to Edward F. Dennis," *Survey of Current Business* 52(5, part II): 65–94.
- Jorgenson, Dale W., F. M. Gollop, and B. M. Fraumeni. 1987. *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jorgenson, Dale W., Mun S. Ho, and Kevin J. Stiroh. 2005. *Information Technology and the American Growth Resurgence (Productivity, vol. 3)*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Jorgenson, Dale W., and Khuong M. Vu. 2010. "Potential Growth of the World Economy," *Journal of Policy Modeling* 32(5): 615–31.
- Kuboniwa, M. 1996. *Economic Growth in Postwar Russia*. Tokyo: Hitotsubashi University Press.
- Kurtzweg, L. R. 1990. "Measures of Soviet Gross National Product in 1982 Prices," Joint Economic Committee of Congress, Washington, DC.

- Landefeld, J. S., Eugene P. Seskin, and Barbara M. Fraumeni. 2008. "Taking the Pulse of the Economy: Measuring GDP," *Journal of Economic Perspectives* 22(2): 193–216.
- Maddison, A. 2003. *The World Economy. Historical Statistics*. Paris: OECD.
- . 2009. "Measuring the Economic Performance of Transition Economies: Some Lessons from Chinese Experience," *Review of Income and Wealth*, Series 55, Special Issue 1: 423–41.
- Morrison, C., and W. E. Diewert. 1991. "Productivity Growth and Changes in the Terms of Trade in Japan and the United States." In *Productivity Growth in Japan and the United States*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth. Chicago: University of Chicago Press, 53: 201–27.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. *Measuring Capital*, 2nd ed. Paris: OECD.
- O'Mahony, M., and M. P. Timmer. 2009. "Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database," *Economic Journal* 119: F374–403.
- Oulton, N. 2007. "Ex Post versus Ex Ante Measures of the User Cost of Capital," *Review of Income and Wealth* 53: 295–317.
- Rosefelde, S. 2004. *Russia in the 21st Century: The Prodigal Superpower*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schreyer, P. 2009. "Measuring Multi-Factor Productivity When the Rates of Return Are Exogenous." In *Price and Productivity Measurement. Volume 6 — Index Number Theory*, ed. W. E. Diewert, B. M. Balk, K. J. Fixler, K. J. Fox, and A. O. Nakamura. Trafford Press, 13–40.
- Solow, R. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economics and Statistics* 39: 312–320.
- Stock, J., and M. Watson. 2007. "Why Has U. S. Inflation Become Harder to Forecast?" *Journal of Money, Credit and Banking* 39: 3–34.
- Taylor, J. 2000. "Low Inflation, Pass-through, and the Pricing Power of Firms," *European Economic Review* 44(7): 1389–408.
- Ustinova, N. 2007. "Russian Input-Output Tables: Experience on Compilation, Problems and Perspectives," paper presented at the IARIW-NBS International Conference on Experiences and Challenges in Measuring National Income and Wealth in Transition Economies, Beijing, China, September 18–21, available at <http://www.iariw.org/papers/2007/ustinova.pdf>.
- Ward, M. 1976. *The Measurement of Capital. The Methodology of Capital Stock Estimates in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Weitzman, M. 1970. "Soviet Postwar Growth and Capital-Labor Substitution," *American Economic Review* 60(4): 676–92.
- Yanowitch, M. 1985. *Work in the Soviet Union*. New York: Sharper.

ГЛАВА 7

ДЭВИД БРАУН, ДЖОН ЭРЛ
И СКОТТ ГЕЛЬБАХ

Приватизация

ПРИВАТИЗАЦИЯ промышленных предприятий — один из самых противоречивых, вызывающих жаркие дебаты аспектов переходного периода в российской экономике. Крайние позиции по этой проблеме сформировались очень рано, в некоторых случаях еще на стадии разработки программы приватизации, еще до того, как в частные руки было передано сколько-нибудь значительное количество предприятий. В одном «углу ринга» сгруппировались те, кто утверждал, что российская политика приватизации носит чисто косметический характер. В лучшем случае она якобы является бессмысленной, а в худшем — ведет к невиданной ранее криминализации экономики (например, Intriligator 1994; Эрроу и др. 1996; Goldman 1997; Black, Kraakman, and Tarassova 2000; Freedland 2000; Stiglitz 2000; Roland 2001; Miller and Tenev 2007). Помимо неприкрытой коррупции, которая присутствовала во многих транзакциях, особенно яростной критике подвергались положения программы приватизации, предусматривавшие значительные преимущества в приобретении акций предприятий их менеджерам и работникам. Несмотря на то что по уровню участия в приватизации инсайдеров Россия не сильно отличалась от некоторых других стран с переходными экономиками (Earle and Estrin 1996; Blasi, Kroumova, and Kruse 1997), программа, столь активно поощрявшая приобретение собственности инсайдерами и препятствовавшая приходу людей «со стороны», едва ли может рассматриваться правильным рецептом особенно с учетом настоящей потребности в широкой и болезненной реструктуризации большинства промышленных предприятий.

Те, кто собрался в другом углу «ринга», выступают в защиту российской программы приватизации, рассматривая ее как самую лучшую из возможных с политической и административной точек зрения; более того, многие из них воспринимают достигнутые результаты как несомненный успех (Blanchard et al. 1993; Åslund 1995, 2007; Boycko, Shleifer, and Vishny 1995; Shleifer and Treisman 2000; Lieberman 2008). В условиях, когда в Думе преобладали коммунисты, и в отсутствие организованного лобби, которое выступало бы за приватизацию в пользу внешних для предприятий лиц и организаций посредством продажи акций ключевым инвесторам, или ваучерной схемы по чешскому образцу (McFaul 1995), единственной альтернативой сохранению государственной собственности оставалась передача мажоритарного контроля тем, кто был непосредственно связан с предприятиями, как и предусматривалось программой. По мнению сторонников рассматриваемой точки зрения, осуществление программы по крайней мере позволило улучшить корпоративное руководство и осуществить реструктуризацию посредством деполитизации отношений между предприятием и государством даже в условиях инсайдерского владения, а также открыть некоторые возможности для прихода внешних инвесторов¹.

Систематический анализ российской приватизации, впрочем, как и разгосударствления в любой другой стране с переходной экономикой, значительно отстает по времени от такого рода оценочных суждений². Начальный проприватизационный энтузиазм 1990-х гг. не подкреплялся сколько-нибудь существенным опытом в этой области. Но и в поддержку отрицательных воззрений критиков можно было привести результаты

-
1. Международные оценки этой программы с течением времени изменялись от относительного одобрения на протяжении большей части 1990-х гг. (уже в 1993 г. индекс крупномасштабной приватизации в России Европейского банка реконструкции и развития составил 3,0 — индекс на уровне 1,0 означает централизованное планирование, а оценка 4,3 — завершение перехода, — что было лучшим показателем среди стран с переходной экономикой; к 1997 г. индекс увеличился до 3,3) до резко отрицательного отношения после исчезновения после рубежа 2000-х гг. Вашингтонского консенсуса (Rodrik 2006).
 2. В обзоре литературы мы отчасти следуем нашей более ранней работе (Brown, Earle, and Gehlbach 2009).

лишь очень малого числа систематических исследований. Доступные в то время данные были ограничены либо макроэкономическими показателями, либо информацией по очень небольшому количеству предприятий. Первая волна статистических исследований приватизированных предприятий поднялась только после того, как на рубеже 2000-х гг. критическая позиция становится доминирующей. Как отмечают в обзорах научной литературы Р. Меггинсон и Дж. Неттер (Megginson and Netter 2001), а также С. Дянков и П. Мюррел (Djankov and Murrell 2002), в большинстве стран, в том числе и в России, исследователи приходили к выводу, что приватизация, как правило, оказывала положительное воздействие на результаты деятельности предприятий. В то же время многие из этих исследований страдали методологическими слабостями. Поэтому полученные результаты либо игнорировались большинством скептиков, либо воспринимались ими как необубительные.

Главная слабость этих начальных исследований заключалась в том, что подвергавшиеся анализу данные основывались на небольших по размеру выборках предприятий, наблюдение за которыми велось относительно короткое время. В некоторых случаях эти исследования напоминали просто анализ некоторого числа примеров, а собранная информация была далеко не полной. Взяты хотя бы исследование, в котором участвовал один из нас. Дж. Эрл и С. Эстрин проанализировали данные обследования, в котором приняли участие 439 российских предприятий (Earle and Estrin 1997). Однако значительная часть рассматривавшихся регрессий была построена по информации о чуть более 200 фирмах, причем информация относилась всего лишь к двум временным точкам — 1990 г. и первому кварталу 1994 г., когда процесс приватизации еще продолжался³. Малые размеры выборки в этом и других исследованиях в значительной степени ограничивают использование эконометрических методов, способных идентифицировать эффект приватизации, в отличие от эффекта гетерогенности

3. В числе других начальных обследований приватизированных российских предприятий следует упомянуть исследования: Webster et al. 1994; Pistor 1995; Earle, Estrin, and Leshchenko 1996 и Radygin 1996.

или смещения в результате отбора в процессе приватизации. Например, в одних отраслях вероятность приватизации предприятий является более высокой, чем в других, но в случае, когда исследователи имеют дело с малой выборкой предприятий из большого количества отраслей, они утрачивают возможность учитывать постоянные отраслевые эффекты или изменяющиеся во времени специфические для сектора шоковые воздействия или тенденции. Кроме того, чисто перекрестное обследование не позволяет идентифицировать различия в результатах деятельности частных и государственных предприятий, обусловленные приватизацией. В случае когда исследователь имеет доступ только к данным, относящимся к периоду за год или два до начала приватизации и к периоду год или два после нее (как в случае с исследованием Эрла и Эстрина (Earle and Estrin 1997), а также многими другими), вариация, необходимая для идентификации, остается весьма ограниченной, а полученные оценки относятся исключительно к краткосрочной перспективе и обусловлены только информацией, относящейся к пред- и послеприватизационным годам. В некоторых исследованиях использовались данные только о приватизированных фирмах, что означало отказ от возможности изучения сравнительной группы государственных предприятий, которые могли эволюционировать во времени по своей собственной траектории. Наконец, многие из подвергавшихся анализу различных исходов были слабо связаны с результатами деятельности предприятия или его реструктуризацией (например, объем продаж, задержки по заработной плате, просроченная задолженность и ряд качественных показателей, основывающихся на сообщениях менеджеров о реструктуризации, начале производства новых товаров или успешных трансакциях).

Столкнувшись с этими трудностями в своей предыдущей работе, мы создали и постепенно пополняли значительно более крупные базы данных, включающие в себя сведения о деятельности едва ли не всех предприятий обрабатывающей промышленности России за длительный период. В нашем предыдущем исследовании в центре внимания находилась многофакторная производительность (вероятно, наиболее подходящий показа-

тель результатов деятельности предприятия); при этом мы использовали поперечный охват и данные, полученные посредством оценки эффектов приватизации в ячейках «отрасль—год», что позволило нам контролировать любую гетерогенность между отраслями, а также любые шоковые воздействия на уровне отрасли или ошибки измерений (например, в ценах). Кроме того, мы использовали преимущество динамического (продольного) измерения данных, чтобы включить в исследование не только фиксированные эффекты, относящиеся к фирмам, но и специфические для каждой из них тенденции темпов роста производительности во времени, что позволяет рассматривать приватизационные эффекты как отклонения от этих трендов. Длительные временные ряды позволяют нам оценить воздействия приватизации, обусловленные больше чем одним предшествовавшим приватизации годом, а также изучить ее долгосрочные эффекты.

Впервые описание этих данных и методов было представлено в статье Д. Брауна, Дж. Эрла и А. Телегди (Brown, Earle, and Telegdy 2006; далее ВЕТ 2006). Результаты, о которых в ней сообщалось, поднимают ряд вопросов о приватизационных эффектах в России в сопоставлении с Венгрией, Румынией и Украиной. По большому счету эти результаты свидетельствуют в пользу вывода из более раннего исследования С. Дянкова и П. Мюррела (Djankov and Murrell, 2002), согласно которому воздействие приватизации в странах Восточной Европы было значительно более сильным, чем в Содружестве Независимых Государств. Кроме того, как многие подозревали, оценки воздействия приватизации на производительность, полученные ВЕТ 2006, когда новыми собственниками были иностранцы, оказались положительными и обычно довольно значительными (в общем случае — рост на 20–40%, в зависимости от того, позволяет ли спецификация учитывать временные тенденции фирмы или включает только фиксированные эффекты предприятий). В то же время самые высокие оценки эффекта приватизации предприятий, переходивших к отечественным владельцам, были получены для Румынии (14–24%), за которой следовали Венгрия (5–15%) и Украина (2–4%). Оценки же россий-

ских предприятий были однозначно негативными, хотя и не очень значительными по величине (от -3% до -5%), но всегда статистически значимо отличными от нуля. Анализ динамики этих воздействий вызывает новые вопросы. Если в Венгрии, Румынии и на Украине приватизационные эффекты проявлялись очень быстро, то есть уже в первый послепrivатизационный год (на Украине — с незначительной задержкой во времени), то в России первоначальное ее воздействие было резко отрицательным, и в первые четыре послепrivатизационных года оно все более усугублялось. Первые незначительные положительные эффекты приватизации проявились только примерно через 7 лет.

Более поздняя работа Д. Браун, Дж. Эрл и А. Телегди (Brown, Earle, and Telegdy 2010), посвященная межстрановым сравнениям воздействия приватизации на занятость и заработную плату, подняла новые вопросы. Авторы изучили данные, относившиеся к тем же четырем странам, и обнаружили, что приватизация оказала незначительные воздействия на занятость (оценки варьировались от -3% до 3%), во многих случаях не отличимые от нуля. Но Россия вновь выбивается из общего ряда, так как здесь приватизация оказала положительное воздействие на занятость (около 5%) и был установлен немного более сильный, чем в других странах, отрицательный эффект для заработной платы (около -4%).

Наша совместная работа, опубликованная в 2009 г. (Brown, Earle, and Gehlbach 2009, далее BEG 2009), была посвящена изучению вариаций оценок воздействия приватизации на производительность в различных регионах России. В том случае, если мы позволяли приватизационному эффекту варьироваться в зависимости от той или иной области, оценки демонстрировали значительный разброс, причем во многих областях они были очень похожими на результаты, полученные в Венгрии и Румынии. Мы изучили различные объяснения пространственной вариации эффективности приватизации. Относительно сравнений между странами ключевое преимущество данного подхода состоит в том, что программа приватизации и макроэкономическая ситуация является более или менее одинаковой для всех фирм. Этого невозможно достичь в исследованиях

по нескольким странам. Проведенный анализ позволил выявить сильную устойчивую связь между эффективностью приватизации и размерами региональной бюрократии. Последние варьируются в зависимости от причин, которые, как представляется, являются экзогенными по отношению к типу реформ переходного периода. В регионах с относительно многочисленным административным аппаратом этот результат может интерпретироваться как отражение либо расширения возможностей полезных должностных лиц, либо обострения конкуренции между коррумпированными бюрократами.

В этой главе повторяется, обновляется и расширяется наша более ранняя работа, посвященная изучению влияния приватизации российских предприятий обрабатывающей промышленности на производительность. Повторение оценок на новых и, как мы полагаем, улучшенных данных становится фундаментом для главы в целом. Наши обновленные данные начинаются с 1985 г. (как и прежде) и простираются вплоть до 2005 г., то есть на три года дальше, чем в ВЕТ (2006). К сожалению, доступные нам сравнимые данные заканчиваются 2005 годом; более того, база данных за этот год уже довольно серьезно отличается от более ранних временных рядов (мы еще вернемся к этому вопросу). Поэтому наш анализ в значительной степени будет ограничен 2004 годом, хотя при обсуждении динамики, учитывая некоторые интригующие явления, происходившие в нашей выборке в последние годы, мы включаем во временные ряды данные и за 2005 год.

Наша предыдущая работа расширена в двух основных направлениях. Во-первых, мы рассматриваем некоторые дополнительные вопросы, относящиеся к агрегированному уровню, включая динамику приватизационных воздействий внутренней и иностранной приватизации за календарные годы и различия эффектов полной и частичной приватизации. Во-вторых, мы расширяем анализ региональных вариаций эффективности приватизации, включая изменения в региональных тенденциях, которые становятся очевидными при обращении к обновленным данным.

Отметим, что данная глава охватывает далеко не все связанные с приватизацией темы. В частности, имевша-

яся у нас возможность доступа к определенному набору данных определяет то обстоятельство, что мы изучаем только предприятия обрабатывающей промышленности, исключив сферу услуг или сельское хозяйство, а также активы других типов таких как земля или жилье, где нам пришлось бы рассматривать совсем другой круг вопросов. В центре нашего внимания остается воздействие приватизации на многофакторную производительность, и мы лишь вскользь затрагиваем ее влияние на занятость и заработную плату, оставляя в стороне все разнообразие других возможных эффектов. Еще одним серьезным пробелом является отсутствие у нас прямого анализа и сопоставления различных методов приватизации: ваучерной и денежной, инсайдерской и аутсайдерской, а также различных сочетаний этих методов. Еще раз повторим, что это вызвано не отсутствием у нас интереса к упомянутым выше вопросам, но отсутствием доступа к достоверным данным о методах приватизации и структуре собственности на уровне предприятий. Кроме того, мы были лишены возможности проследить за изменением структуры собственности на предприятиях после их приватизации, в результате, например, продажи работниками акций «посторонним лицам». Наше основное внимание было сосредоточено на анализе воздействия первоначального изменения собственности от всецело государственной к преобладающей (в большинстве случаев) частной.

Поскольку приватизация российских предприятий обрабатывающей промышленности была осуществлена поразительно быстро (за 1993–1994 гг.), наши оценки едва ли не полностью основываются на этой начальной фазе процесса. Последующие продажи предприятий, происходившие в конце 1990-х гг., почти не влияют на полученные нами результаты. Имеющиеся данные включают в себя очень мало сведений, относящихся к выкупу предприятий посредством передачи их в аренду в период перестройки, хотя это была очень важная фаза российской приватизации (Earle and Estrin 1997). Нам практически нечего сказать о дюжине, или около того, компаний, приватизированных в ходе залоговых аукционов. Последние привлекли к себе гораздо большее внимание, чем массовая приватизация свыше 16000

предприятий, хотя ее часто обвиняют в злоупотреблениях, действительно имевших место во время залоговой приватизации. Мы не обсуждаем и более широкие экономические воздействия приватизации, например разного рода экстерналии, возникавшие в деловой среде в отношении предпринимательства или новых, только что созданных предприятий, или влияние на экономическое неравенство. Наконец, несмотря на то что значительная часть дебатов, посвященных российской приватизации, вращалась вокруг политико-экономических вопросов (полезность приватизации с точки зрения необратимости перехода от социализма, ее роль в демократизации или роль политики приватизации в более широких стратегиях по переходу), мы целиком и полностью сосредоточили внимание на ее прямых, измеряемых воздействиях на результаты хозяйственной деятельности предприятий.

Данные и методы

Наш анализ основывается на обновленных и уточненных версиях наборов данных, использовавшихся нами в более ранних исследованиях. Для того чтобы оценить воздействия приватизации на производительность, в качестве источника данных на уровне предприятия мы использовали сведения, предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (Росстатом), преемником соответствующего государственного комитета времен СССР (Госкомстата). На протяжении всего рассматриваемого нами периода основополагающая статистическая методология и процедуры сбора данных оставались неизменными. Нашим базисным источником данных являются регистрационные сведения о промышленных предприятиях, дополненные регистрационными данными совместных предприятий и данными бухгалтерской отчетности.

Ключевыми аспектами сведений на уровне предприятий являются охват и размер пространственной выборки, а также протяженность временных рядов. Наши данные включают все фирмы, удовлетворяющие определенным критериям (перечислены ниже), а не ограни-

ценную выборку, каковые использовались в более ранних исследованиях приватизации в переходных экономиках. Всеобщий охват означает исчезновение проблемы отбора выборки; в противном случае нам пришлось бы иметь дело со смещением в сторону предприятий, ответивших на вопросы анкеты. Большое количество наблюдений, обусловленное всеобщим охватом и размерами России, означает, что мы имеем возможность контролировать специфические для отрасли шоковые воздействия, устраняя потенциально весьма значительный источник гетерогенности, отрицательно повлиявший на результаты предыдущих исследований. Кроме того, у нас имеется возможность оценить воздействия приватизации отдельно для каждого региона и установить их корреляцию с территориальными характеристиками (описывается ниже).

Не менее важное значение имеет протяженность временных рядов. Промежуток с 1985 г. по 2004 г. (или 2005 г. в некоторых разделах нашего анализа) позволяет сравнивать производительность фирмы с другими предприятиями той же отрасли за временной период, охватывающий по крайней мере несколько лет до и после приватизации. Кроме того, это дает нам возможность проанализировать изменения во времени воздействия приватизации на производительность и исследовать взаимоотношение между эффективностью приватизации в регионах и изменениями произошедшими в этих регионах.

В соответствии с определением охвата реестра предприятий Росстата он включает в себя все промышленные предприятия, на которых занято 100 и более работников, плюс предприятия в которых не менее 25% акций принадлежит государству и/или юридическим лицам, которые сами включены в реестр. Как представляется, реальная практика заключается в том, что, если предприятие изначально вошло в тот или иной реестр, оно продолжает предоставлять соответствующую отчетность, даже если оно перестало удовлетворять начальным условиям о включении. Поэтому можно принять, что эти данные полностью охватывают весь «старый» сектор предприятий, унаследованный от СССР. В 1992 г., в начале переходного периода, на предприятия, вошедшие в рос-

сийский реестр предприятий, приходился 91% от общей численности занятых в промышленности.

Мы исключаем из рассмотрения некоммерческие организации и сектора экономики, не входящие в обрабатывающую промышленность. Сосредоточивая внимание на воздействиях приватизации на относительно однородную группу сравнения, мы включили в нее только те предприятия, которые на момент их включения в базу данных находились в государственной собственности. Наконец, мы рассматриваем только те фирмы и в те годы, для которых имеется полная информация; данное решение оказало незначительное влияние на размеры выборки. Первоначальная выборка, включавшая принадлежавшие государству предприятия, часть из которых впоследствии была приватизирована, содержит 283 250 наблюдений «фирма—год», осуществлявшихся в 1985–2004 гг. в отношении 26 521 предприятий. В некоторых случаях мы использовали информацию и за 2005 г., установив для нее связи с более ранними данными. Этот набор данных является существенно меньшим по размеру, и в нем отсутствует информация об основных фондах предприятий на конец года; в этом случае мы приписываем каждой фирме изменение основных фондов среднее по отрасли, начиная отсчет с уровня данного показателя на конец 2004 г. (см. объяснение в следующем разделе).

Помимо того что к нашей базе данных были добавлены сведения, полученные за последние годы, она отличается от рассмотренной в нашей более ранней работе и в ряде других аспектов. Наиболее важными из них являются аспекты, связанные с «отчисткой» данных. В этой главе мы удаляем крайние выбросы данных, определяемые следующим образом: любые переменные x в год t для которых значения x_t/x_{t-1} и x_t/x_{t+1} больше 5, или любые x_t для которых $x_t/x_{t+1} > 10$ и t — год входа для рассматриваемой фирмы, или любые x_t для которых $x_t/x_{t+1} > 10$ и $t + 1$ — год выхода для рассматриваемых фирм из набора данных. Кроме того, с целью создания последовательных временных рядов мы дополнили информацию о собственности: отсутствующие значения переменной собственности x_t заполняются в случаях, когда $x_{t-1} = x_{t+1}$, а изменение приватизационного статуса не раз-

решается, так что x_t устанавливается равной при любых $x_{t-1} = x_{t+1}$. Мы полагали, что эти изменения не окажут сколько-нибудь значительных воздействий на результаты, и, о чем вы узнаете ниже, были правы.

С точки зрения поперечного и продольного размеров наша база данных имеет важные преимущества над альтернативными источниками (главным образом над выборочными обследованиями). Тем не менее мы спешим перечислить ее недостатки. Во-первых, она включает в себя ограниченный набор переменных. Мы не располагаем информацией о материальных издержках или добавленной стоимости, которые могли бы использоваться для получения лучшей оценки совокупной факторной производительности. Постольку поскольку в ячейке «отрасль—год» материальные издержки не изменяются (при заданных размерах труда и капитала), это не является проблемой; но, в том случае если, например, в одних и тех же отраслях и периоде времени (год), а также при неизменных занятости и основном капитале приватизированные фирмы используют более дорогие, по сравнению с государственными предприятиями, материалы, то оценка степени увеличения производительности, вследствие приватизации будет смещена вверх.

Мы не обладаем и подробной информацией о собственности на предприятии. Следовательно, мы, как обсуждалось выше, не имели возможности оценить воздействия на производительность со стороны различных структур собственности (степень внешнего участия, концентрация владельцев акций, относительная важность менеджеров и рабочих). В то же время наши данные позволяют проводить сравнение воздействий приватизации в иностранную и отечественную собственность. Кроме того, они открывают возможность проведения различия между двумя типами приватизации в отечественную собственность: результатом одной из них становится государственно-частная собственность, а второй — на 100% частная собственность. Поскольку приватизационные программы по самой своей природе были ориентированы на передачу в частные руки большей части акций предприятий (Frydman, Rapaczynski, and Earle 1993; Boycko, Shleifer, and Vishny 1995), о чем свидетельствуют и проводившиеся в начале переходного перио-

да обследования (например, Blasi, Kroumova, and Kruse 1997; Earle and Estrin 1997), в нашем более раннем исследовании эти две категории были объединены в одну крупную группу. Здесь мы ее разукрупняем.

Как уже упоминалось, наши данные ограничены и с точки зрения охвата, поскольку мы оставляем в стороне приватизацию, не затрагивавшую обрабатывающую промышленность. В соответствии с принятыми критериями, государственные предприятия (дословно, если государство или любая другая фирма, включенная в реестр, владеет по крайней мере 25% акций) включались в реестры независимо от их размеров. В то же время малые предприятия (менее 100 занятых) могли быть исключены в тех случаях, когда доля государства или другого субъекта хозяйствования снижалась до менее 25%, хотя, как нам представляется, они оставались в реестре, раз уж они в него однажды вошли. Например, в реестрах содержатся сведения о многих на 100% частных предприятиях с количеством работников менее 100 человек; данные о тех из них, которые в прошлом принадлежали государству, также использовались нами для идентификации воздействий приватизации.

Используемые нами методы оценки этих воздействий построены на нашем более раннем исследовании. На агрегированном уровне, то есть когда мы оцениваем среднее по стране воздействие приватизации на производительность фирм, мы следуем методам, применявшимся в ВЕТ (2006). Когда мы переходим к региональному уровню, рассматривая вариации воздействия приватизации на производительность между регионами, мы опираемся на методы из ВЕГ (2009).

Агрегированный анализ основывается на следующем регрессионном уравнении многофакторной производительности:

$$x_{jt} = \mathbf{f}(k_{jt}, l_{jt}) + \mathbf{Y}\boldsymbol{\gamma} + \mathbf{w}_t\boldsymbol{\alpha}_j + F_{jt}\varphi + D_{jt}\delta + \eta_{jt} \quad (7.1)$$

где j — индексы фирм, а t — индексы двадцати одного временного периода (1985–2004 гг.). Переменная x_{jt} обозначает объем производства, $\mathbf{f}$ — вектор 1×10 специфических для отрасли производственных функций, k_{jt} — основной капитал, l_{jt} — занятость, $\mathbf{Y}$ — вектор 1×200 фиктив-

ных переменных взаимодействий «отрасль—год», γ — коэффициенты, связанные с вектором 200×1 , w_t — вектор агрегированных переменных времени, α_j — вектор индивидуальных коэффициентов наклона фирм, F_{jt} — показатель того, находилось ли предприятие на конец года $t - 1$ в иностранной собственности и ϕ — связанный с этим коэффициент. Переменная D_{jt} является индикатором принадлежности к отечественной частной собственности в конце года $t - 1$, а δ — соответствующий коэффициент (среднее воздействие на производительность внутренней приватизации). Наконец, η_{jt} — это специфическая ошибка.

Что касается функциональной формы f , то мы вновь обращаемся к результатам, опубликованным в ВЕТ(2006), где показано, что полученные оценки воздействий приватизации нечувствительны к изменениям в функциональной форме (включая транслоги и различные значения предполагаемых долей факторов производства); поэтому мы используем простую функцию Кобба—Дугласа. В то же время мы позволяем рассчитанным производственным функциям варьироваться в зависимости от отраслей, и полный набор неограниченных взаимодействий «отрасль—год», то есть Y , допускает различные уровни производительности для каждой отрасли в каждом отдельно взятом году, контролируя все варьирующиеся в зависимости от отрасли и года факторы, такие как неизмеренные факторы производства, ценовые изменения, не отраженные в дефляторах, и различия в качестве между ячейками «отрасль—год».

Альтернативные спецификации w_t отражают наши методы учета смещения в результате отбора. При использовании метода наименьших квадратов (МНК) $w_t \equiv (0, 0)$, в модели фиксированных эффектов (ФЭ) — $w_t \equiv (1, 0)$, и в модели с фиксированными эффектами для фирмы и специфических для фирмы трендов (ФЭИФТ) — $w_t \equiv (1, t)$, так что $\alpha_j \equiv (\alpha_{1j}, \alpha_{2j})$, где α_{1j} представляет собой фиксированный ненаблюдаемый эффект, а α_{2j} — специфический тренд для фирмы j . Оценка модели ФЭИФТ включает в себя два шага. Сначала оцениваются тренды по каждой переменной отдельно для каждой фирмы, а затем оценивается модель на данных с исключенными трендами. Мы корректируем стандартные ошибки

на корреляцию остаточных погрешностей для одной и той же фирмы во времени.

Большинство оцениваемых в данной главе уравнений являются расширениями этого базисного уравнения. В случае агрегированного анализа расширения включают допущения об изменениях от одного календарного года к другому средних воздействий отечественной и иностранной приватизации δ и ϕ . В другом расширении допускается изменение эффекта в зависимости от доли находящихся в руках отечественных частных владельцев акций предприятия — 100% или менее 100%. Наконец, в региональном анализе мы допускаем вариации воздействий отечественной приватизации и между регионами, и с течением времени (см. обсуждение в соответствующем параграфе).

Агрегированные воздействия

Мы начинаем с повторения полученных ранее результатов, впервые опубликованных в ВЕТ (2006). В столбцах (1)–(4) табл. 7.1 представлены результаты оценок для четырех стран (Венгрии, Румынии, России и Украины) с использованием трех методов (МНК, ФЭ и ФЭиФТ). Кроме того, для сравнения нами добавлен столбец (5), в котором содержатся наши новые оценки, полученные на основе новой базы данных, содержащей информацию по 2004 г. включительно и некоторые другие сделанные нами уточнения. Прежде чем мы перейдем к новым российским оценкам, представляется целесообразным остановиться на некоторых основных характеристиках полученных результатов.

Значения коэффициентов МНК позволяют сделать вывод о том, что в ячейках «отрасль—год» имели место сильная положительная корреляция между частной собственностью и многофакторной производительностью. Сильная положительная связь, отраженная в оценках МНК, имеет место для частной собственности обеих типов, — и отечественной, и иностранной — а также для всех четырех стран. В то же время были выявлены значительные вариации в значениях коэффициентов в зависимости от типа собственности (для иностранной

ТАБЛИЦА 7.1
Расчетные воздействия отечественной и иностранной
приватизации в России и других странах с переходной
экономикой на производительность

	Венгрия	Румыния	Украина	Россия	Россия
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Оценки по методу МНК					
Отечественная	0,176*** (0,035)	0,488*** (0,031)	0,166*** (0,027)	0,135*** (0,018)	0,165*** (0,015)
Иностранная	0,761*** (0,061)	0,725*** (0,098)	0,451*** (0,182)	0,670*** (0,135)	0,753*** (0,079)
Оценки по методу ФЭ					
Отечественная	0,150*** (0,022)	0,240*** (0,022)	0,044** (0,019)	-0,050*** (0,015)	-0,069*** (0,013)
Иностранная	0,554*** (0,052)	0,399*** (0,088)	0,408*** (0,149)	0,362*** (0,143)	0,434*** (0,077)
Оценки по методу ФЭИФТ					
Отечественная	0,053** (0,024)	0,136*** (0,020)	0,015*** (0,017)	-0,027*** (0,010)	-0,053*** (0,009)
Иностранная	0,226*** (0,053)	0,303*** (0,105)	0,355*** (0,143)	0,183 (0,115)	0,151*** (0,059)

Примечания: Результаты, представленные в столбцах (1)–(4), заимствованы из ВЕТ (2006), а в столбце (5) они были рассчитаны на основе данных (до 2004 г. включительно) и методов, описывавшихся в этом тексте. Расчетные коэффициенты (и соответствующие им стандартные ошибки) показаны для отечественной (=1, если на конец года $t-1$ более половины пакета акций фирмы принадлежит частным лицам, но не иностранным акционерам) и иностранной (=1, если на конец года $t-1$ более половины пакета акций фирмы принадлежит иностранным владельцам) приватизации, соответственно, относительно государственных предприятий, в которых 50% и более акций принадлежит государству (остаточная категория). Зависимой переменной является $\log(\text{Объем производства})$. Независимые переменные включают в себя $\log(\text{Капитал})$ и $\log(\text{Занятость})$ с коэффициентами, допускающими варьирование в зависимости от отраслей, равно как и полные наборы неограниченных фиктивных переменных взаимодействия «отрасль—год». МНК — метод наименьших квадратов; ФЭ — фиксированные эффекты фирмы; ФТ — специфические для фирмы тренды. Стандартные ошибки скорректированы на кластеризацию по фирмам. Уровни значимости: *** = 0,01, ** = 0,05.

собственности коэффициенты всегда значительно больше, чем для отечественной) и принадлежности к той или иной стране. В частности самым большим является значение воздействия отечественной приватизации для Румынии, за которой следуют Венгрия, Украина и Россия. Добавление постоянных эффектов фирмы (ФЭ) приводит к значительному снижению расчетных коэффициентов, что позволяет высказать предположение о наличии в процессе приватизации некоего сочетания эффектов погрешности измерения и смещения отбора в силу более высокой вероятности передачи в частные руки предприятий с более высокой производительностью. Добавление специфических для фирмы трендов (ФТ) обычно ведет к дальнейшему сокращению расчетных значений коэффициентов, что соответствует положительной связи между ростом производительности на уровне фирмы и вероятностью приватизации. Несмотря на существенные вариации значений в рамках рассматриваемых нами спецификаций, некоторые основные характеристики остаются неизменными. В частности, во всех странах имеет место тенденция к относительно более высокому значению коэффициента иностранной приватизации, а также к межстрановой вариации коэффициента отечественной приватизации, при которой во всех спецификациях сохраняется один и тот же порядок его ранжирования.

Полученные нами новые результаты для России, несмотря на включение в анализ расширенных, по сравнению с ВЕТ (2006), временных рядов (включая данные по 2004 г.), а также использование несколько иных процедур выверки, с качественной точки зрения не слишком отличаются от уже имевшихся. В спецификации МНК коэффициент внутренней приватизации является положительным и статистически значимым, но в моделях ФЭ и ФЭиФТ он оценивается как отрицательный и статистически значимый. Этот результат невозможно объяснить классическим эффектом ошибки в измерениях переменной собственности, которая, скорее, привела бы к смещению в сторону снижения величины коэффициента (затуханию), а не к появлению статистически значимого обратного знака. Некоторое затухание действительно имеет место при добавлении специфических

для фирмы трендов, но различие между значениями весьма невелико, особенно в случае когда анализируются новые, расширенные данные. Полученные оценки позволяют сделать вывод о том, что на перешедших в частные руки российских предприятиях приватизация привела к снижению многофакторной производительности в среднем на 5%, что и является главной загадкой, ответ на которую мы ищем в этой главе.

Потенциально важным аспектом анализа, проведенного в ВЕТ (2006), является объединение в оценках собственности на 100% частных фирм и предприятий со смешанной государственно-частной собственностью. Данное решение обосновывалось необходимостью построения ориентировочного показателя для в основном приватизированных фирм, учитывая результаты более раннего исследования (Earle and Estrin 1997), в котором показано, что почти на всех прошедших через приватизацию российских предприятиях в частные руки перешло более 50% акций. Кроме того, авторы ВЕТ (2006) стремились добиться сопоставимости оценок, сделанных в других странах, для которых были рассчитаны эффекты приватизации мажоритарной доли акций. Однако в российских данных содержатся отдельные переменные для полностью частных и для государственно-частных предприятий. Мы анализируем эти переменные для того, чтобы проверить, действительно ли более низкие значения коэффициентов отечественной приватизации в России могут объясняться включением предприятий с миноритарными частными акционерами, что приводит к размыванию любых воздействий приватизации (относительно других стран, где мажоритарные пакеты четко измерены). Кроме того, в задачи этого анализа входила проверка общей надежности более ранних результатов, а также вывода, в соответствии с которым, следствием более высокой степени приватизации становится ее более сильное воздействие на производительность.

Полученные нами оценки регрессий с использованием смешанных и 100-процентных переменных, но тех же самых методов и данных, что и в столбце (5) табл. 7.1, представлены в табл. 7.2. Результаты для иностранной собственности и других переменных во многом напоми-

ПРИВАТИЗАЦИЯ

ТАБЛИЦА 7.2
Расчетные воздействия степени приватизации
на производительность

Смешанная собственность	Полностью частная собственность
МНК	
0,169***	0,161***
(0,016)	(0,016)
ФЭ	
-0,080***	-0,056***
(0,014)	(0,015)
ФЭиФТ	
-0,058***	-0,040***
(0,009)	(0,011)

Примечания: Используются те же самые выборки и методы, что и в столбце (5) табл. 7.1. Как описывалось в тексте, колонка «Смешанная собственность» относится к приватизированным предприятиям, в которых акции принадлежат и государству, и частным владельцам, в то время как колонка «Полностью частная собственность» — к приватизированным фирмам, в которых не имеется остаточных акций, принадлежащих государству. Уровни значимости: *** = 0,01.

нают те, что содержатся в табл. 7.1. Оценки ФЭ и ФЭиФТ показывают, что их относительные значения расположены в ожидавшемся порядке — после приватизации полностью частные фирмы имеют более высокие коэффициенты, чем предприятия со смешанной собственностью. Но эти различия чрезвычайно малы, и имеют, в лучшем случае, самую малую степень значимости. Что более важно, и в ФЭ и в ФЭиФТ формы собственности обеих категорий оказывают отрицательное и статистически значимо отличающееся от нуля воздействие на производительность. Таким образом, у нас нет оснований для вывода, что общий отрицательный коэффициент для отечественной приватизации в значительной степени определяется степенью передачи акций, и с точки зрения этой альтернативной спецификации собственности отрицательный коэффициент, отличающий Россию от других стран, является устойчивым.

Мы, видим, что в России государственные предприятия демонстрируют более высокую производительность, чем частные, и можем предложить следующую интерпретацию: российское государство активно поддерживает сохранившиеся у него активы⁴. Например, если государство поставляет государственным предприятиям сырье по преференциальным ценам, ограничивает конкуренцию в их пользу или предоставляет прямые субсидии, то эти его действия приведут к повышению объема производства в расчете на единицу труда и капитала. В этом случае измеряемая производительность государственных предприятий будет возрастать даже в том случае, если осуществление приватизации приведет к повышению производственных результатов за счет улучшения менеджмента и осуществления реструктуризации. По существу, результаты контрольной выборки (государственная собственность) формировались бы под влиянием изменения режима (приватизация), и тогда соответствующие коэффициенты не будут отражать воздействие этих перемен. Хотя эта интерпретация не может быть исключена из рассмотрения, но в связи с ней возникает вопрос о причинах столь сильного отличия послепrivатизационного разрыва в производительности на государственных и частных предприятиях между Россией и Украиной. Известно, что и в последней стране государство активно поддерживает сохранившиеся у него предприятия. Кроме того, эта интерпретация противоречит результатам нашего исследования об очень сильном воздействии иностранной приватизации. Ведь мы могли бы, напротив, ожидать еще более сильного затухания ее влияния, так как государство, скорее всего, оказывает иностранным фирмам значительно меньшую поддержку, чем своим собственным предприятиям или фирмам, принадлежащим отечественным собственникам.

Еще один набор вопросов интерпретации и измерений вращается вокруг возможного вывода и сокрытия денежных средств российскими предприятиями. Менеджерам компаний всех типов хорошо известен метод извлечения ренты и уклонения от налогов посредством

4. Мы благодарны Майклу Алексею, высказавшему эту точку зрения.

создания или отделения торговой компании, которая начинает выполнять функции посредника между производителем и потребителями. Трансфертное ценообразование позволяет создать впечатление, что объем производства исходной компании уменьшается, вследствие чего происходит снижение измеряемой производительности даже в отсутствие изменений в технической эффективности. С другой стороны, данный метод вывода денежных средств может использоваться и государственными предприятиями. В этом случае он представляет собой один из типов спонтанной приватизации, которая была одним из наиболее сильных стимулов к скорейшей разработке и осуществлению политики приватизации в России, основывавшейся на посылке, согласно которой новые собственники будут контролировать свои предприятия, не допуская растаскивания активов в каких бы то ни было формах. Соответствующая интерпретация расчетных коэффициентов приватизации поднимает вопрос о причинах гораздо более широкого распространения данной практики в приватизированных фирмах в России, по сравнению с другими странами, особенно с Украиной. В любом случае интерпретация, предполагающая вывод денежных средств, подразумевает, что в России приватизация ведет к выводу ресурсов в гораздо большей степени, чем в других странах, и вопрос о том, почему она столь значительно отличается от других государств, остается без ответа.

В этой связи возникает еще один требующий ответа вопрос о проблемах с измерениями результирующей переменной производительности в том случае, когда мы принимаем границы фирмы как данность. Как полагает Е. В. Журавская, смещение расчетного приватизационного эффекта может быть вызвано тенденцией к сокрытию подлежащих налогообложению денежных потоков, более сильно выраженной у приватизированных предприятий (Zhuravskaya 2007). Признание справедливости этой гипотезы означало бы, что существует значительная разница в характере уклонений от налогов для каждой страны. Это было бы необходимо для объяснения различий в расчетных коэффициентах. Например, если государственные предприятия утаивают денежные потоки в той же самой степени, что и частные,

то, для того чтобы объяснить расчетное значение воздействия приватизации, объем скрытой денежной выручки российских фирм должен был бы на 25% превышать аналогичный показатель для Румынии. Различие в скрываемой денежной выручке предприятий будет еще более значительным, если она коррелирует с недооценкой входящих ресурсов, включая приобретение капитального оборудования и численность работников.

Проверка гипотезы об уклонении изначально является трудной задачей, так как никто из респондентов не пожелает раскрывать в обследовании информацию, связанную с сокрытием или искажением данных, используемых при начислении налогов. В то же время в одном из недавних обследований была предпринята попытка собрать соответствующие сведения. Имеется в виду совместное обследование Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка «Деловая среда и экономическая политика». Исследователи предложили респондентам следующую формулировку вопроса: «Как вы полагаете, о какой доле от объема продаж сообщает налоговым органам типичная фирма, занятая в вашей сфере деятельности, учитывая трудности, связанные с соблюдением налогового законодательства и других нормативных актов?» (Business Environment and Economic Policy Survey 1999). Подразумевается, что, отвечая на вопрос о «типичной фирме в вашей сфере деятельности», респондент на самом деле предоставит информацию о своей компании. Если надежды исследователей оправдаются (или по крайней мере им сообщат сведения о других предприятиях того же типа собственности, к которому принадлежит участвующая в обследовании фирма), мы получим возможность сравнить степень сокрытия денежной выручки фирмами с различными типами собственности из разных стран.

С. Гельбах уже занимался исследованием этой проблемы и провел регрессионный анализ выполнения налоговых требований (уровень которого сообщали участники обследования), используя в качестве фиктивных переменных форму собственности, занятость, отрасль, количество конкурентов, принадлежность фирмы-респондента к деловой ассоциации, страну и численность населения города (Gehlbach 2006,

2008a). Как и предполагала Е. В. Журавская (Zhuravskaya 2007), Гельбах обнаружил, что принадлежащие государству предприятия в большинстве случаев действительно более привержены налоговой дисциплине, но расчетный эффект оказался незначительным (1,9 процентных пункта в странах Содружества Независимых Государств и 1,1 процентный пункт в Прибалтийских и восточноевропейских государствах) и статистически незначимым. Вопрос о возможных последствиях уклонения от налогов для оценок эффективности приватизации привлек внимание Д. Брауна, Дж. Эрла и А. Телегди, сообщивших о качественно схожих результатах анализа выборки предприятий из России, Венгрии, Литвы, Румынии и Украины: как правило, приватизированные фирмы в соответствии с предоставленной отчетностью получали меньшую по объему денежную выручку, по сравнению с государственными предприятиями в той же отрасли и того же размера, но в общем случае эти разрывы были невелики (Brown, Earle, and Telegdy 2011). Более того, результаты изучения вариаций этих различий между странами не подтверждает гипотезу о важной роли уклонения от налогов с точки зрения расчетных воздействий приватизации на производительность. Если венгерские и литовские приватизированные фирмы занижали денежную выручку на 7% больше, чем государственные предприятия, то в Румынии эта разница составила 1,3%, на Украине она отсутствовала, а в России разрыв достигал 3%. Таким образом, самые большие расхождения в отчетности наблюдались в Венгрии и Литве, а в Румынии и в России разрывы были довольно схожими.

Эти результаты подкрепляют сделанные ранее выводы о более низких показателях воздействия приватизации на производительность предприятий в России по сравнению с другими переходными экономиками, для которых мы можем сделать соответствующие оценки. Последний вопрос заключается в том, изменились ли найденные нами закономерности в последнее время? Чтобы ответить на него, мы провели повторные расчеты с использованием уравнения 7.1, сделав допущение об изменениях коэффициентов D_{jt} и F_{jt} в зависимости от календарного года. С этой целью мы расширили набор данных, обратившись к сведениям за 2005 г., сде-

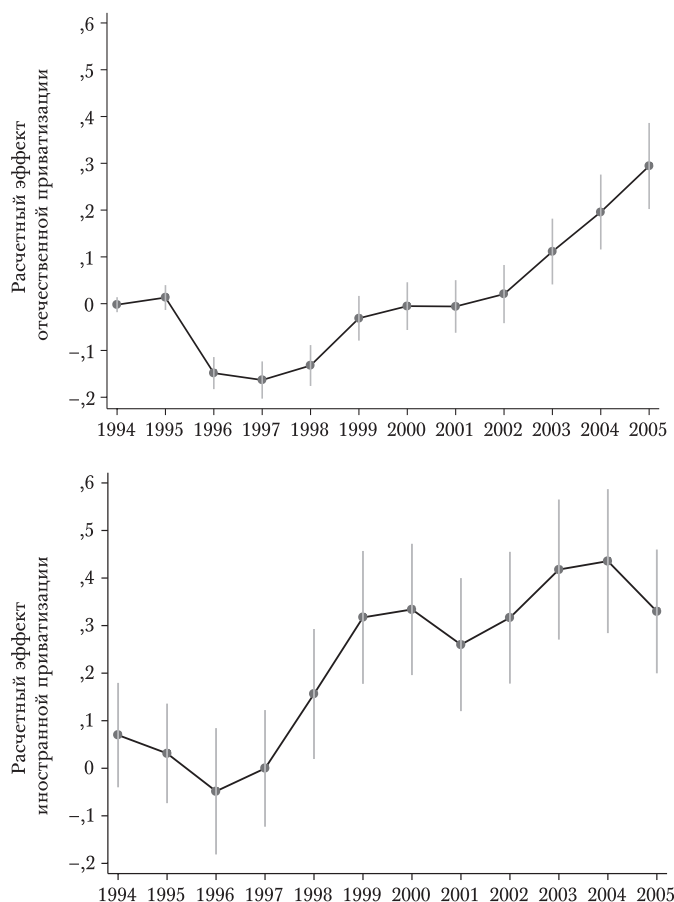


РИС. 7.1. Динамика расчетных эффектов отечественной и иностранной приватизации

лав предположение об отсутствии отраслевых вариаций в показателях роста основных фондов в «добавленном» году. Если мы будем использовать в качестве зависимой переменной не многофакторную производительность, а производительность труда, то получим примерно схожие результаты (рис. 7.1).

Обратившись к первой части верхней панели рис. 7.1, мы видим, что изменяющиеся во времени оценки внутренних приватизационных эффектов имеют значительное сходство с результатами, полученными

в ВЕТ (2006); хотя последние относятся, скорее, к событийному (нормализованному вокруг года приватизации), а не календарному времени, но на практике высокие темпы приватизации в России (основная часть предприятий была приватизирована в 1993–1994 гг.) означают, что календарное и событийное время тесно коррелируют друг с другом. В 1994–1995 гг. воздействие отечественной приватизации на производительность было равно нулю, а в 1996 г. оно уменьшилось до $-0,15$ (статистически значимо отличаясь от нуля). Этот уровень сохранялся до конца 1998 г., после чего в 1999–2002 гг. оценки воздействия превысили нулевой уровень и начали постепенно повышаться. Отметим, что 2002 г. является последним во временном ряду, который был подвергнут анализу в ВЕТ (2006).

Располагая добавочной информацией за последующие годы, мы имеем возможность проследить дальнейший прогресс в этих оценках. На верхней панели рис. 7.1 мы видим, что тенденция к их повышению сохранилась. Уже в 2003 г. оценка составила $0,1$, статистически значимо отличаясь от нуля, увеличившись до примерно $0,2$ в 2004 г. и до $0,3$ в 2005 г. В других странах, как показано в ВЕТ (2006), восходящий тренд эффектов приватизации начался значительно раньше. Однако данные, полученные в последнее время, позволяют высказать предположение об уменьшении разрыва между государствами, для которых могут быть получены сопоставимые оценки, и Россией.

Для сравнения на нижней панели рис. 7.1 отображаются аналогичные результаты для эффектов иностранной приватизации. Базисная форма ее расчетных воздействий на производительность повторяет график внутренней приватизации, но значение расчетного иностранного эффекта никогда статистически значимо не опускалось ниже нуля. Оно всегда было положительным, а после 1997 г. стало статистически значимым. Начиная с 1999 г. рассматриваемое значение колеблется в диапазоне $0,3$ – $0,4$, что является типичным и для других переходных экономик, изучавшихся в ВЕТ (2006). Интересно, что падение показателя в 2005 г. может быть приписано, как уже обсуждалось, изменению в характере данных либо ухудшению внешней среды ведения торго-

во-хозяйственной деятельности для предприятий, принадлежавших иностранным владельцам, вызванному заключением под стражу М. Б. Ходорковского и сопутствующими этому событиями. Таким образом, к 2005 г. расчетные эффекты приватизации, осуществлявшейся в России отечественными и иностранными владельцами, практически сравнялись, благодаря постепенному усилению в рассматриваемом периоде положительного воздействия отечественной приватизации.

Региональные вариации

Общие плохие результаты приватизации в России (по сравнению со многими другими странами), а также значительное повышение их уровня, в соответствии с нашими расчетами, через десять лет после осуществления программы представляют собой новые яркие примеры значительного разброса в результатах приватизации. Как его объяснить? В принципе, «ответственность» могла бы быть возложена на целый ряд факторов, включая собственно программу приватизации, макроэкономические условия, наличие или отсутствие комплементарных общественных благ, а также основополагающую институциональную среду. Понимание тех факторов, которые определяют результаты приватизации, имеет важнейшее значение не только с точки зрения понимания нами посткоммунистического перехода, но и других преобразований, которые будут осуществляться в России и в других странах.

Одним из возможных подходов к анализу этих факторов является межстрановой сравнительный анализ. Но в данном случае возможности извлечения сильных выводов из полученных результатов ограничены проблемами измерений и идентификации. Надежные оценки эффективности приватизации могут быть получены только в относительно небольшом количестве стран, в которых доступны данные высокого качества на уровне фирмы. Кроме того, при измерении многих вероятных факторов эффективности приватизации (например, институциональное качество) мы сталкиваемся со значительным «шумом», возникающим на уровне страны.

Наконец, если говорить об идентификации, то условия, складывающиеся в процессе переходного периода, предполагают одновременные изменения, происходящие в самых разных направлениях, что сопровождается значительной ненаблюдаемой неоднородностью рассматриваемых стран.

Одно из решений этих проблем — изучение вариаций в эффективности приватизации внутри тех или иных стран. Наиболее благоприятные условия для применения данного подхода имеются в России, так как размеры страны и федеративная структура подразумевают значительные вариации между регионами сразу по нескольким измерениям. Очевидный недостаток заключается в том, что некоторые потенциально важные факторы эффективности (например, макроэкономические условия) приватизации различаются весьма незначительно. Большое количество наблюдений «фирма—год», содержащихся в нашем наборе данных, позволяет оценить приватизационные эффекты не только в регионе, но и на уровне «регион—год», хотя, как мы показали выше, точность этих оценок чувствительна к количеству наблюдений, доступных для данного территориального образования, что не может не влиять на нашу эконометрическую стратегию.

Для начала мы, следуя ВЕГ (2009), дезагрегируем расчетное воздействие отечественной приватизации на производительность до эффектов на региональном уровне; учитывая небольшое количество случаев иностранной приватизации, мы принимаем посылку, в соответствии с которой ее эффект является постоянным. В некоторых случаях, говоря о «региональных эффектах приватизации», мы подразумеваем «отечественную» приватизацию. Наше регрессионное уравнение выглядит следующим образом:

$$x_{jt} = f(k_{jt}, l_{jt}) + \mathbf{Y}\gamma + \mathbf{w}_t\alpha_j + F_{jt}\varphi + D_{jt}\mathbf{R}\delta + D_{jt}\mathbf{I}\theta + \eta_j \quad (7.2)$$

Оно отличается от уравнения 7.1 тем, что показатель отечественной частной собственности (D_{jt}) взаимодействует с векторами региональных ($\mathbf{R}$) и отраслевых ($\mathbf{I}$) фиктивных переменных. Вектор δ содержит интересующие нас параметры — воздействие приватизации в интересах

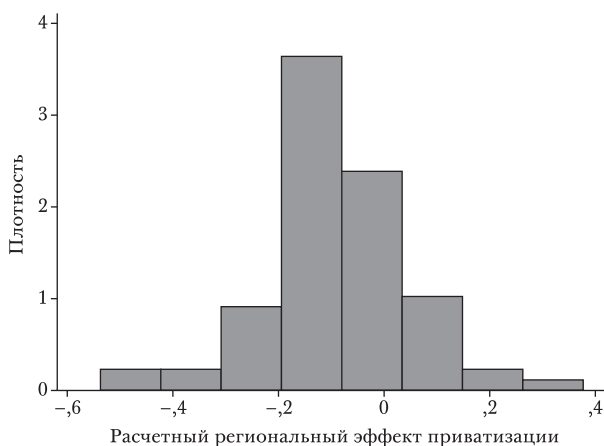


рис. 7.2. Плотность распределения расчетных региональных эффектов приватизации

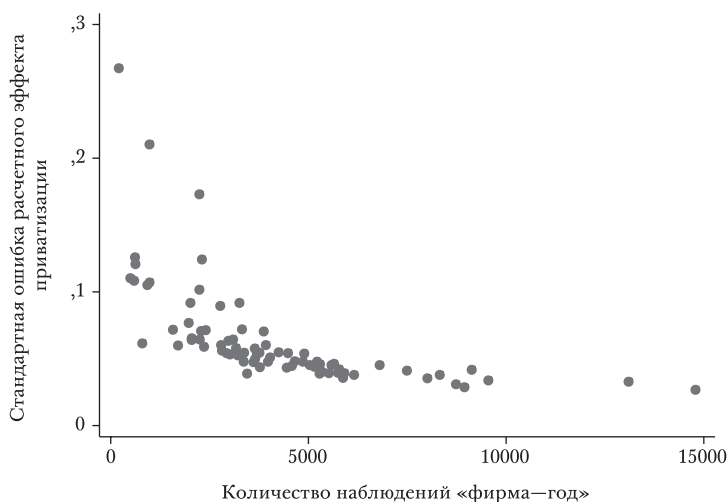


рис. 7.3. Плотность распределения расчетных региональных эффектов приватизации

отечественных собственников на производительность на региональном уровне. Взаимодействие отраслевых фиктивных переменных и индикатора отечественной приватизации позволяет контролировать различия в отраслевой структуре между регионами. Так, напри-

мер, любое различие в расчетном эффекте приватизации на результаты деятельности фирмы между Красноярском и Краснодаром не должно обуславливаться большей долей предприятий металлургической отрасли в первом регионе. В данном случае, учитывая дискуссию о смещении, вызванном отбором, мы сосредоточим внимание на результатах модели ФЭИФТ (то есть $w_i = (1, t)$).

Распределение этих расчетных региональных эффектов приватизации отображается на рис. 7.2. В соответствии с агрегированными результатами (см. предыдущий параграф) в центре распределения мы наблюдаем умеренно отрицательный эффект. В то же время имеют место значительные различия между регионами, причем степень неоднородности является столь же высокой, как и между разными странами. Самый высокий (сильный положительный) эффект наблюдается на Камчатке, где передача предприятий в руки отечественных владельцев привела к повышению производительности на 38%, а наименьший (сильный отрицательный) — в Северной Осетии, где он составил -54%. Как показывают приведенные примеры, некоторые из наиболее сильных воздействий наблюдались в регионах с относительно небольшим количеством наблюдений «фирма—год», что обуславливает относительно низкую точность оценок. На рис. 7.3 представлены отношения между стандартными ошибками элементов δ и числом наблюдений «фирма—год» в нашем наборе данных.

Как уже упоминалось, в том случае, когда мы принимаем попытку идентифицировать детерминанты результатов приватизации на региональном уровне, эта погрешность оценки привносит дополнительные сложности. Обозначая расчетный эффект приватизации в регионе r как d_r , получаем оценочное уравнение регрессии второй стадии:

$$d_r = \mathbf{Z}_r \boldsymbol{\mu} + \varepsilon_r, \quad (7.3)$$

где $\mathbf{Z}_r$ — вектор детерминантов δ_r , т. е. истинного приватизационного эффекта на уровне региона, а $\boldsymbol{\mu}$ — связанный с ним вектор параметров. В общем, в регионах с большим количеством наблюдений «фирма—год» дисперсия ε_r меньше, учитывая большую точность оце-

нок полученных с помощью нашего уравнения на уровне фирмы 7.2. Как описывалось в ВЕГ (2009), мы исправляем эту гетероскедастичность двумя способами. Во-первых, мы просто оцениваем уравнение 7.3 с помощью МНК и вычисляем гетероскедастично надежные стандартные погрешности. Во-вторых, мы оцениваем уравнение 7.3, прибегнув к доступному обобщенному методу наименьших квадратов (ДОМНК), применяя метод оценивания, использующий стандартные погрешности полученной на первой стадии оценки δ (впервые он был предложен Э. Ганушеком: Hapushiek 1974).

Результаты, полученные с использованием различных определений вектора детерминантов приватизационного эффекта Z_t , представлены в табл. 7.3. В столбцы (1) и (2) мы включаем множество факторов, способных повлиять на эффективность приватизации либо посредством «конструкции» программы (например, если приватизация осуществлялась иным образом в регионах, в которые входили полуавтономные территориальные образования), либо благодаря послеприватизационной деловой среде (например, если регионы с относительно развитой региональной администрацией характеризуются средой хозяйствования, систематически отличной от сложившейся в других регионах). Мы используем значения, относящиеся к началу переходного периода (1991 г.), или насколько возможно близкие к нему⁵. В столбцах (3) и (4) мы добавляем различные показатели местной политической среды. В общем (то есть за исключением голосования за Б. Н. Ельцина в 1991 г.), эти значения измерялись в конце 1990-х гг. или в начале 2000-х гг. Поэтому они, скорее всего, в большей степени страдают от проблем эндогенности, чем переменные, представленные в столбцах (1) и (2). Наконец, в столбцы (5) и (6) мы включили только те переменные, которые являются надежными детерминантами в первых четырех столбцах.

Первые два из этих надежных детерминантов — численность населения и урбанизация — могут отражать

5. Сведения о показателях валового продукта, которые мы используем в панельных регрессиях (рассматриваются несколько позже), стали доступны только начиная с 1994 г.

ПРИВАТИЗАЦИЯ

ТАБЛИЦА 7.3
Детерминанты средней региональной эффективности
приватизации

	МНК	ДОМНК	МНК	ДОМНК	МНК	ДОМНК
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Логарифмическая численность населения	0,120*** (0,045)	0,095** (0,037)	0,102*** (0,034)	0,091** (0,035)	0,086** (0,041)	0,085*** (0,026)
Урбанизация	0,620*** (0,174)	0,513** (0,203)	0,477** (0,189)	0,405* (0,213)	0,468*** (0,150)	0,455*** (0,133)
Логарифм численности региональной исполнительной бюрократии в расчете на душу населения	0,207* (0,120)	0,150 (0,105)	0,272** (0,115)	0,208** (0,100)	0,186* (0,099)	0,178** (0,074)
Национальная республика	0,075** (0,036)	0,078* (0,041)	0,105*** (0,032)	0,104** (0,041)	0,055 (0,037)	0,076** (0,033)
Логарифмический доход в расчете на душу населения	-0,057 (0,107)	-0,020 (0,102)	0,032 (0,101)	0,047 (0,098)		
Доля добычи полезных ископаемых в объеме производства (%)	-0,075 (0,211)	0,026 (0,136)	-0,198 (0,182)	-0,062 (0,132)		
Средняя температура января	0,005 (0,005)	0,004 (0,003)	0,000 (0,004)	0,000 (0,003)		
Доля населения с высшим образованием (%)	-0,300 (0,652)	-0,296 (0,737)	-0,806 (0,710)	-0,670 (0,724)		
Расстояние от Москвы (1000 км)	0,009 (0,012)	0,005 (0,008)	0,008 (0,011)	0,005 (0,008)		
Транспортная инфраструктура	0,095 (0,174)	0,047 (0,173)	-0,037 (0,172)	-0,080 (0,166)		

ТАБЛИЦА 7.3. Продолжение

	МНК ДОМНК		МНК ДОМНК		МНК ДОМНК	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Приграничный регион	-0,015 (0,026)	-0,011 (0,029)	0,004 (0,026)	-0,003 (0,029)		
Присутствие автономного округа	0,090 (0,080)	0,072 (0,049)	0,085 (0,068)	0,063 (0,048)		
Концентрация регионального объема производства	0,995 (0,634)	0,938 (0,643)	0,716 (0,668)	0,688 (0,644)		
Концентрация региональной занятости	-0,297 (0,353)	-0,249 (0,308)	-0,496 (0,316)	-0,413 (0,306)		
Голосование за Б. Н. Ельцина в 1991 г. (%)			0,004* (0,002)	0,002 (0,001)		
Демократия			0,001 (0,002)	0,002 (0,003)		
Транспарентность органов власти			0,017* (0,009)	0,012 (0,007)		
Свобода СМИ			-0,001 (0,002)	-0,001 (0,001)		
Сила политических партий			0,513 (0,308)	0,610*** (0,221)		
Постоянная	-1,747*** (0,579)	-1,366*** (0,559)	-1,782*** (0,549)	-1,482*** (0,528)	-1,314*** (0,430)	-1,282*** (0,309)
R-квадрат	0,346		0,484		0,241	

ПРИМЕЧАНИЯ: Зависимая переменная: расчетная эффективность региональной приватизации от регрессии на уровне фирмы. В столбцах (1), (3) и (5) содержатся МНК-оценки регрессий; в скобках — гетероскедастично надежные стандартные погрешности. В столбцах (2), (4) и (6) содержатся ДОМНК-оценки регрессий; более подробное описание см. в тексте. Для всех регрессий, 77 наблюдений. Уровни значимости: *** = 0,01, ** = 0,05, * = 0,10.

агломерационные эффекты (например, частные собственники имеют более сильные стимулы к инвестированию в тех случаях, когда они имеют дело с более «глубокими», сильными и богатыми, рынками входящих ресурсов и конечной продукции). Положительно ассоциируется с эффективностью приватизации и размер региональной бюрократии, относящейся к исполнительной ветви власти. Как обсуждалось в ВЕГ (2009), сведения, полученные благодаря обследованию, позволяют предположить, что в регионах с относительно более крупными бюрократиями сформировалась гораздо более благоприятная послеприватизационная среда хозяйствования, выражавшаяся, в частности, в более быстром получении лицензий и меньших по размеру взятках должностным лицам. Это может объясняться либо меньшей загруженностью чиновников, либо более острой конкуренцией между должностными лицами, ответственными за предоставление одних и тех же услуг⁶. Наконец, в национальных республиках России систематически более высокую эффективность демонстрировала приватизация, в результате которой предприятия переходили отечественным владельцам. Мы не имеем сколько-нибудь сильных априорных предположений относительно этой переменной, но в нашей более ранней работе были представлены свидетельства о том, что отчасти этот эффект может быть вызван, скорее, систематически более худшими результатами государственных предприятий в национальных республиках, чем систематически более высокими результатами деятельности приватизированных фирм.

Весьма примечательными являются и переменные, которые, по всей видимости, не имеют отношения к эффективности приватизации. На удивление, региональный доход на душу населения по состоянию на 1991 г., никак не коррелирует с воздействием приватизации на производительность фирмы. Хотя доступность хорошо образованной рабочей силы может оказаться выгодной с точки зрения производительности,

6. Ранее мы продемонстрировали отсутствие связи между эффективностью приватизации и той частью бюрократии, которая имеет ограниченный прямой контроль над местной хозяйственной средой (ВЕГ 2009).

но это обстоятельство, как представляется, не оказывает сколько-нибудь специфического воздействия на приватизированные предприятия. Аналогично обстоит дело и с качеством транспортной инфраструктуры (хотя в измерение, безусловно, вкралась ошибка). Точно так же лишены значимой связи с воздействием приватизации на производительность фирмы и другие факторы, способные оказывать влияние на политико-экономическую обстановку в регионе. К ним относятся доля добычи природных ресурсов в объеме производства и концентрация занятости и объема выпуска. Кроме того, ни качество институтов ни политические переменные не коррелируют с эффективностью приватизации. Нам не удалось обнаружить каких-либо свидетельств воздействия на приватизацию и «сибирского проклятия» (Hill and Gaddy 2003), по крайней мере любого такого эффекта, который нашел бы отражение в средней за январь температуре воздуха. Если говорить о средних результатах в общем, то географическое местоположение фирмы само по себе никак с ними не коррелирует, но мы еще покажем, что этот эффект начинает проявляться с течением времени.

Мы рассмотрели вариации среднего эффекта приватизации на региональном уровне. Пришло время расширить нашу методологию, чтобы принять во внимание изменения региональных эффектов во времени. Для этого мы в первую очередь оценим вариант уравнения 7.2, где **R** и **I** представляют собой векторы взаимодействий «регион—год» и «отрасль—год» соответственно. Чтобы контролировать эффекты отраслевого состава, мы допустим изменение эффекта приватизации в зависимости от «отрасли—года».

На рис. 7.4 представлена динамика региональных эффектов приватизации во времени. В начале переходного периода регионы с наиболее позитивными эффектами приватизации в общем находились за пределами европейской части России. К 2004 г. положение изменилось с точностью до наоборот: наиболее эффективной оказалась приватизация к западу от Урала. Нам представляется, что эта динамика отражает непрерывно возрастающую по мере укоренения экономического перехода важность доступа к рынку. Как отмечают Ф. Хилл

ПРИВАТИЗАЦИЯ

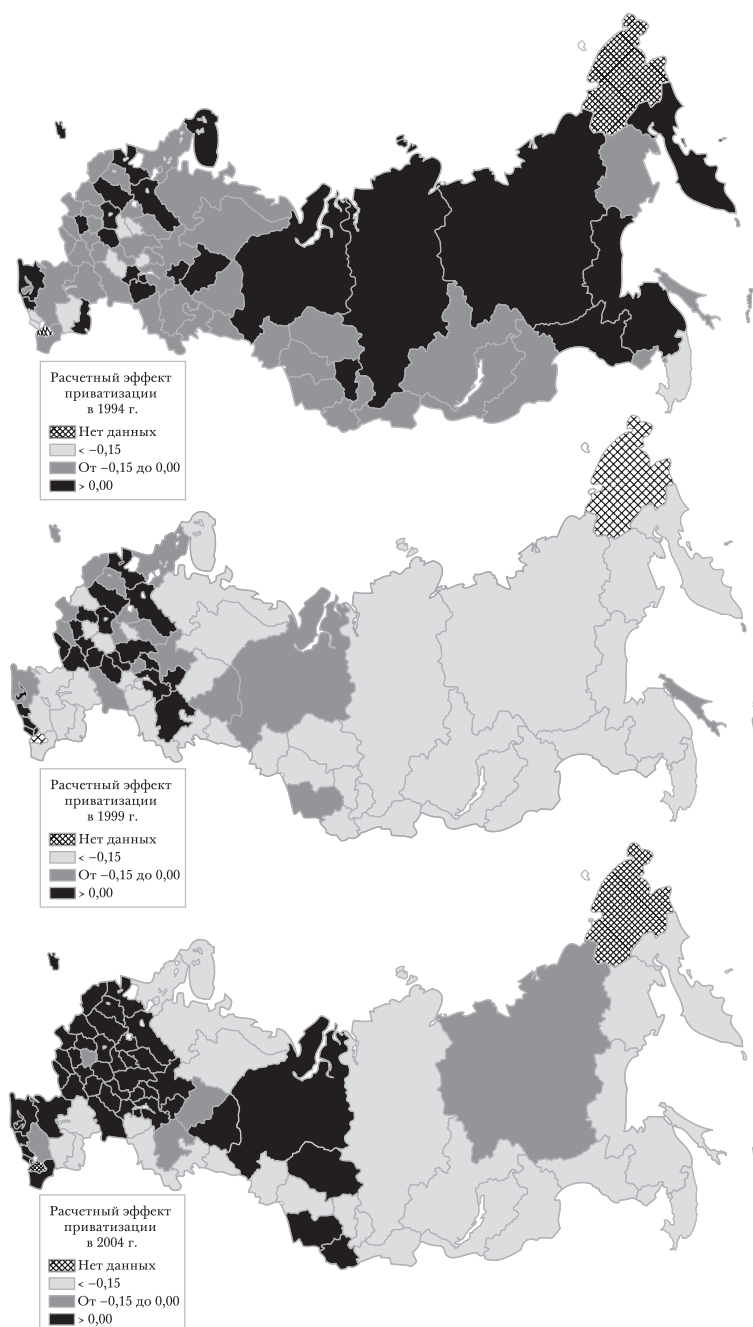


РИС. 7.4. Динамика эффективности региональной приватизации: 1994 г., 1999 г. и 2004 г.

и К. Гэдди, социалистические предприятия во многих случаях располагались на непригодных для жизни территориях вдалеке от других производственных единиц или потребителей (Hill and Gaddy 2003). В начале переходного периода это обстоятельство могло иметь не самое важное значение с точки зрения относительных стимулов частных владельцев. Однако по мере развития частных рынков стимулирующий эффект частной собственности привел к усилению позиций приватизированных предприятий, располагавшихся в западной части России с ее относительно плотной дорожной сетью и городскими агломерациями. Этот эффект, возможно, был усилен трендом новых предприятий к размещению и деятельности в регионах с относительно хорошим доступом к рынку (Brown et al. 2008)⁷.

Чтобы отследить эту динамику более систематически, пусть и относительно неточно, мы можем оценить панельный вариант уравнения 7.3 — регрессионную зависимость между взаимодействием расчетных приватизационных эффектов «регион—год» и расстоянием от Москвы, а также линейный временной тренд совместно с региональными и годовыми постоянными эффектами в 1994–2004 гг. Результаты оценки, полученные с использованием МНК и ДОМНК, представлены в табл. 7.4. В рассматриваемом периоде каждый следующий год переходного периода усиливает влияние местонахождения предприятия (а именно тот факт, что предприятие на 1000 км ближе к Москве), увеличивая расчетное воздействие приватизации на производительность предприятия на целый процентный пункт.

В столбцах (3) и (4) исследуются два других потенциальных детерминанта эффективности приватизации в соответствии с условиями панели: улучшение общей экономической среды, отраженное в валовом региональном продукте (ВРП) и дееспособность государства, отображаемая региональной занятостью в государственном управлении. Для того чтобы учесть

7. Используя схожие данные на уровне фирмы за 2004 г., Д. Браун с коллегами показывают, что доступ на рынок имеет для частных фирм относительно более важное значение (Brown et al. 2008), но они не затрагивают рассматриваемый нами вопрос об изменении в региональных вариациях.

ПРИВАТИЗАЦИЯ

ТАБЛИЦА 7.4
 Детерминанты средней региональной эффективности
 приватизации

	МНК	ДОМНК	МНК	ДОМНК
	(1)	(2)	(3)	(4)
Год × расстояние от Москвы (1000 км)	−0,011*** (0,002)	−0,012*** (0,001)	−0,010*** (0,001)	−0,011*** (0,001)
Логарифмический ВРП			0,266*** (0,064)	0,218*** (0,044)
Логарифмическая числен- ность населения			1,120*** (0,291)	0,526*** (0,216)
Логарифм численности региональной исполнитель- ной бюрократии в расчете на душу населения			0,504*** (0,090)	0,228*** (0,066)
Постоянные региональные эффекты	Да	Да	Да	Да
Постоянные годовые эффекты	Да	Да	Да	Да

Примечания: Зависимая переменная: расчетная эффективность региональной приватизации из регрессии на уровне фирмы. В столбцах (1) и (3) содержатся данные о МНК регрессий — в круглых скобках указаны гетероскедастически надежные стандартные погрешности, скорректированные на возможность кластеризации в рамках регионов. В столбцах (2) и (4) содержатся данные ДОМНК-регрессий; более подробно см. основной текст. Регрессии построены на основе данных 847 наблюдений в 77 регионах. Уровни значимости: *** = 0,01, * = 0,05.

экономии от масштаба в государственном администрировании, мы включили в уравнение в качестве независимой переменной численность населения (Gehlbach, 2008b). Так как и ВРП, и занятость в региональной администрации могут быть эндогенными по отношению к эффективности региональной приватизации, полученные нами результаты необходимо рассматривать с должной осторожностью⁸. Тем не менее выявленные

8. Инструменты определения размера региональной бюрократии в поперечных регрессиях, схожие с используемыми в табл. 7.3, были предложены

ассоциации позволяют предположить, что приватизация более тесно связана с повышением производительности в тех случаях, когда происходит улучшение региональной экономической среды и дееспособности государства. Следует отметить, что воздействие доступа к рынку, идентифицированное в столбцах (1) и (2), в значительной степени является не зависимым от включения этих переменных.

Выводы

Из множества вопросов, которые могут быть (и в разной степени были) заданы о российской приватизации, мы сосредоточили внимание на одной довольно узкой теме: какие непосредственные воздействия на производительность на уровне фирмы оказала приватизация в обрабатывающей промышленности? В предшествующих научных изысканиях, посвященных поискам ответа на этот вопрос (в ряде из них принимали участие и мы сами), решение поставленной задачи осложнялось отсутствием данных. Поэтому исследователи не имели возможности применить эконометрические методы, сравнивая «яблоки с яблоками» и контролировать различия в производительности на уровне фирмы, а также тренды, которые коррелируют с приватизацией. Несмотря на то что эмпирические исследования никогда не бывают абсолютными, мы верим, что открывшийся не так давно доступ к гораздо более подробным данным способствует использованию более хороших научных методов и получению значительно более заслуживающих доверия результатов.

Исходя из робастных результатов, полученных в этом и в более ранних наших исследованиях, мы можем уверенно утверждать, что с точки зрения воздействия приватизации на предприятия обрабатывающей промышленности Россия занимает особое место. Другие страны с переходной экономикой, относительно которых

ны в нашей более ранней работе (BEG 2009). Поиск аналогичных изменяющихся во времени инструментов является важной задачей будущих исследований.

у нас имеются сравнимые данные, четко и ясно демонстрируют, что приватизация и переход предприятий в руки новых отечественных и иностранных владельцев оказывает положительное воздействие на результаты хозяйственной деятельности, в то время как для России мы получили отрицательные оценки воздействия отечественной приватизации в любых спецификациях, позволяющих осуществить сравнение их результатов до и после приватизации (то есть сравнение, которое включает постоянные эффекты фирм). Низкие по величине, но статистически значимые коэффициенты позволяют предположить, что отечественная приватизация оказала отрицательный эффект на многофакторную производительность предприятий, который мы оцениваем на уровне 5%. Приватизация предприятий с переходом их в руки иностранных владельцев, напротив, характеризуется положительным расчетным эффектом. Хотя он оказался меньшим по величине, чем в других странах с переходной экономикой, в данном случае мы наблюдаем гораздо большее, по сравнению с продажей предприятий российским владельцам, качественное сходство с результатами для других стран.

Помимо воспроизводства этих базисных результатов с использованием более поздних по времени данных, мы сообщаем о новых проверках возможной зависимости воздействий на производительность от того, является ли предприятие на 100% частным или государство сохраняет за собой некий пакет его акций. Полученные результаты подтверждают гипотезу, в соответствии с которой полная приватизация приносит более хорошие эффекты, но они незначительно отличаются по величине от воздействий частичной приватизации. Даже в случае полной приватизации расчетный эффект является отрицательным и статистически значимым. Кроме того, мы сообщаем о результатах изучения вопроса о том, действительно ли приватизированные предприятия демонстрируют тенденцию систематически занижать свои отчеты о продажах, по сравнению с государственными компаниями (в большей степени, чем в других странах), что помогло бы объяснить уникальный результат российской приватизации, основываясь на эмпирических данных и расчетах. Данные

обследования показывают, что российские приватизированные предприятия не занижают отчеты о продажах значительно больше, чем фирмы в других странах. Нет доказательств того, что разрыв в отчетности между частными и государственными компаниями в России является особенно большим. Сравнивая российские показатели с результатами других стран, мы приходим к выводу о том, что гипотеза о занижении отчетных данных не позволяет объяснить различия между странами с переходной экономикой.

Получив доступ к данным вплоть до 2005 г. (последний год, за который имеются данные, необходимые для наших расчетов), мы имеем возможность установить нечто большее, чем самые последние тренды эффективности приватизации в России. Прежде всего, мы обнаружили, что после 2002 г. расчетные воздействия отечественной приватизации на производительность ежегодно демонстрировали четко выраженную тенденцию к росту. В соответствии с этим анализом, в 2005 г. эффективность российской отечественной приватизации достигла уровня, схожего с тем, который наблюдался в первые годы приватизации (как правило, на 5–10 лет ранее) в избранных нами для сравнения восточноевропейских странах. В то же время результаты для 2005 г. указывают на некоторое снижение эффективности иностранной приватизации. Возможно, оно было обусловлено возрастанием в последние годы неопределенности относительно прав собственности.

Усилия, направленные на то, чтобы лучше понять результаты российской приватизации, привели нас к анализу региональных вариаций. Мы обнаружили, что расчетные эффекты отечественной приватизации варьируются в широком диапазоне. В ряде регионов оценки воздействий на производительность оказались близкими к восточноевропейским, но во многих других территориальных образованиях имели место отрицательные расчетные эффекты. Эти структурные вариации тесно и надежно ассоциировались с численностью сотрудников в региональных органах исполнительной власти. Они представляют собой часть российского государства в наибольшей степени вовлеченную в регулирование, лицензирование, разрешения и создание инфра-

структуры — области, представляющие особый интерес для проходящих через реструктуризацию фирм. Тесно коррелируют с эффективностью приватизации такие показатели, как численность населения региона и уровень урбанизации, но едва ли не все остальные переменные оказались «ни при чем». В частности, анализ данных показал отсутствие сколько-нибудь заметной связи между эффективностью приватизации и подушевым доходом, долей в общем объеме производства добычи полезных ископаемых, климатом, образованием, транспортом, удаленностью от государственных границ, концентрацией производства и занятости, а также рядом политических показателей.

Наши результаты, основывающиеся на эффективности региональной приватизации, исчисленной как среднее за послеприватизационный период в целом, свидетельствуют и об отсутствии корреляции между приватизацией и местоположением региона в России по оси Восток-Запад. Однако, рассматривая изменение регионального эффекта во времени, мы открываем для себя интересный сдвиг: регионы, расположенные на западе России демонстрируют растущую положительную эффективность приватизации. Изучая этот визуальный результат с помощью эконометрических методов, мы показываем возрастающую со временем важность такого детерминанта эффективности региональной приватизации, как близость территориального образования к Москве. Примечательно, что даже в тех случаях, когда мы включали в эти панельные регрессии постоянные региональные эффекты, значение и значимость расчетного коэффициента бюрократии оставалось близким к результатам анализа за поперечной регрессии.

Совокупность полученных результатов позволяет нам предложить более нюансированный взгляд на приватизацию в России, чем воззрения ее критиков и ее сторонников. Первоначальное воздействие передачи предприятий в руки отечественных владельцев принесло сплошные разочарования, хотя в некоторых частях страны приватизированные фирмы показывали ожидавшийся рост производительности. Однако с течением времени воздействия российской приватизации на про-

изводительность по своему знаку и уровню начали приближаться к тем, которые значительно раньше уже были продемонстрированы в других странах. При этом наибольшую эффективность стала демонстрировать приватизация в расположенных к западу от Урала регионах с более хорошим доступом к рынку. Изначально Россия стояла особняком, но постепенно она превратилась в более «нормальную страну» (Shleifer and Treisman 2005), по крайней мере в узком смысле эффективности приватизации.

Конечно, полученные нами результаты отнюдь не означают окончание полемики о российской приватизации. Некоторые из ее участников могут сказать, что десятилетие — это слишком долгий срок для раскрытия потенциала приватизации, учитывая, что в других странах она достигла успехов значительно быстрее, а также принимая во внимание предполагаемый ущерб для демократических институтов, обусловленный замедлением процесса перехода России к рыночной экономике. Другие будут утверждать, что с точки зрения истории разница между тремя годами и десятилетием ничтожна и в конечном итоге приватизация принесла ожидаемый эффект. Эмпирическое исследование приватизации не способно разрешить эти нормативные дебаты, но мы надеемся, что наши результаты по крайней мере обеспечат более надежную доказательную базу, независимо от заявлений, с которыми будут выступать участники дискуссии.

Библиография

- Эрроу, Кеннет Дж., и др. 1996. «Новая экономическая политика для России», *Независимая газета*, 1 июля. (Краткое изложение см. в: Michael D. Intriligator, “A New Economic Policy for Russia”, *Economics of Transition* 5[1], 1997.)
- Åslund, Anders. 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Åslund, Anders. 2007. *Russia’s Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Black, Bernard, Reiner Kraakman, and Anna Tarassova. 2000. “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?”, *Stanford Law Review* 52(6): 1731–1808.

- Blanchard, Olivier, Maxim Boycko, Marek Dabrowski, Rudiger Dornbusch, Richard Layard, and Andrei Shleifer. 1993. *Post-Communist Reform: Pain and Progress*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. 1997. *Kremlin Capitalism: The Privatization of the Russian Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2006. "The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Journal of Political Economy* 114(1): 61–99.
- Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2010. "Employment and Wage Effects of Privatisation: Evidence from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine", *Economic Journal* 120(545): 683–708.
- Brown, J. David, John S. Earle, and Almos Telegdy. 2011. "When and Why Does Privatization Work? Evidence from Firm-Level Data from Five Transition Economies", Unpublished manuscript.
- Brown, J. David, John S. Earle, and Scott Gehlbach. 2009. "Helping Hand or Grabbing Hand? State Bureaucracy and Privatization Effectiveness", *American Political Science Review* 103(2): 264–283.
- Brown, J. David, Marianne Fay, Somik V. Lall, Hyoung Gun Wang, and John Felkner. 2008. "Death of Distance? Enterprise Implications of Infrastructure Improvement in Russia", *EIB Papers* 13(2): 126–147.
- Business Environment and Economic Performance Survey. 1999. Available at <http://beeps.prognoz.com/beeps/Home.ashx>.
- Djankov, Simeon, and Peter Murrell. 2002. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey", *Journal of Economic Literature* 40(3): 739–792.
- Earle, John S., and Saul Estrin. 1996. "Employee Ownership in Transition". In *Corporate Governance in Central Europe and Russia: Insiders and the State*, ed. Roman Frydman, Cheryl W. Gray, and Andrzej Rapaczynski. Budapest: World Bank and CEU Press, 1–61.
- Earle, John S., and Saul Estrin. 1997. "After Voucher Privatization: The Structure of Corporate Ownership in Russian Manufacturing Industry", CEPR Discussion Paper 1736.
- Earle, John S., Saul Estrin, and Larisa Leshchenko. 1996. "Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behaviour in Russia". In *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, ed. Simon Commander, Qimiao Fan, and Mark E. Schaffer. Washington, DC: World Bank, 205–252.
- Freedland, Chrystia. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. London: Crown Business Books.
- Frydman, Roman, Andrzej Rapaczynski, and John S. Earle. 1993. *The Privatization Process in Russia, Ukraine, and the Baltic States*. London: CEU Press.
- Gehlbach, Scott. 2006. "The Consequences of Collective Action: An Incomplete-Contracts Approach", *American Journal of Political Science* 50(3): 802–823.

- Gehlbach, Scott. 2008a. *Representation Through Taxation: Revenue, Politics, and Development in Postcommunist States*. New York: Cambridge University Press.
- Gehlbach, Scott. 2008b. "What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway State-Building", *Czech Sociological Review* 44(6): 1189–1197.
- Goldman, Marshall. 1997. "The Pitfalls of Russian Privatization", *Challenge* 40(3): 35–49.
- Hanushek, Eric A. 1974. "Efficient Estimators for Regressing Regression Coefficients", *American Statistician* 28(2): 66–67.
- Hill, Fiona, and Clifford G. Gaddy. 2003. *Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Intriligator, Michael D. 1994. "Privatization in Russia Has Led to Criminalisation", *Australian Economic Review* 27(2): 4–14.
- Lieberman, Ira W. 2008. "The Rise and Fall of Russian Privatization". In *Privatization in Transition Economies: The Ongoing Story*, ed. Ira W. Lieberman and Daniel J. Kopf. Amsterdam: Elsevier Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, 137–172.
- McFaul, Michael. 1995. "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia", *World Politics* 47(2): 210–243.
- Meggison, William L., and Jeffrey M. Netter. 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature* 39(2): 321–389.
- Miller, Jeffrey B., and Stoyan Tenev. 2007. "On the Role of Government in Transition: The Experiences of China and Russia Compared", *Comparative Economic Studies* 49(4): 543–571.
- Pistor, Katharina. 1995. "Privatization and Corporate Governance in Russia: An Empirical Study". In *Privatization, Conversion, and Enterprise Reform in Russia*, ed. Michael McFaul and Tova Perlmuter. Boulder, CO: Westview Press, 69–84.
- Radygin, Alexander. 1996. "Privatization in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets", unpublished manuscript, Institute for Economy in Transition, Moscow.
- Rodrik, Dani. 2006. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature* 44(4): 973–987.
- Roland, Gérard. 2001. "Corporate Governance and Transition Economies: Lessons from Transition". In *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, ed. Boris Pleskovic and Nicholas Stern. Washington, DC: World Bank, 331–352.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–174.
- Stiglitz, Joseph. 2000. "Quis Custodiet Ipsos Custodes? Corporate Governance Failures in the Transition", Annual European World Bank Conference on Development Economics, Paris.

- Webster, Leila M., Juergen Franz, Igor Artimov, and Harold Wackman. 1994. "Newly Privatized Russian Enterprises", World Bank Technical Paper 241.
- Zhuravskaya, Ekaterina. 2007. "Whither Russia? A Review of Andrei Shleifer's A Normal Country", *Journal of Economic Literature* 45(1): 127–146.

Часть II
Институты и управление

ГЛАВА 8

ЛЕОНИД ПОЛИЩУК

Функционирование институтов*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ реформа составляет суть перехода к рыночной экономике. После распада бывшего СССР Россия столкнулась с труднейшей задачей построения практически на пустом месте важнейших институтов рыночной демократии. Как ожидалось, это позволит стране эффективно использовать свой огромный потенциал, включая богатейшие природные и человеческие ресурсы.

В России процесс перехода к рынку сопровождался всплеском интереса экономистов к исследованиям институтов (в немалой степени он был вызван трудностями и противоречиями посткоммунистических реформ). Быстрый рост публикаций по этой теме предоставил убедительные теоретические и эмпирические свидетельства тесной связи между институтами и экономическим развитием. Со временем первоначальный энтузиазм, сопутствовавший институциональной реформе, воспринимавшейся как чудодейственное средство решения проблем, развития, сменился более взвешенным подходом. Тем не менее в научной литературе сохранялось едва ли не всеобщее согласие в том, что «миром правят институты» (Rodrik 2004).

* Автор хотел бы поблагодарить Майкла Алексева, Рината Меняшева, Сато-си Мицобату, Тимура Натхова, Виктора Полтеровича, Жерара Ролана, Андрея Яковлева и Ольгу Васильеву за участие в обсуждениях и комментариях. Автор выражает искреннюю признательность за поддержку Центра фундаментальных исследований НИУ Высшая школа экономики. Выраженные мнения и оценки принадлежат автору и не обязательно разделяются перечисленными людьми и организациями.

Российский опыт полностью согласуется с этим суждением. Спад переходного периода в экономике России оказался одним из самых продолжительных и глубоких в регионе, а движущей силой последующего экономического роста стали, в первую очередь, сырьевые отрасли, в то время как в обрабатывающем секторе сохранялся упадок. Зависимость России от глобальных рынков сырьевых товаров, а также недостаточная реструктуризация и нехватка инвестиций в остальных секторах народного хозяйства обусловили узкую базу и неустойчивость экономического роста, что привело к возникновению многочисленных социальных и экономических диспропорций. Первопричиной этих системных проблем было несовершенство институтов — в большинстве международных рейтингов России до недавнего времени отводились места в нижней части, если не у самого дна, международных ранжирований. Более чем через два десятилетия после начала институционального строительства в России ее важнейшие институты, призванные обеспечить функционирование рынка, оцениваются как неудовлетворительные, права собственности не имеют должной защиты, а демократия по-прежнему носит в значительной мере условный характер.

В этой главе мы анализируем движущие силы и результаты институциональных изменений в России, а также экзогенные факторы, оказавшие влияние на этот процесс. Его конкретные формы были обусловлены культурой, ресурсным изобилием и экономическим неравенством, что иллюстрируется рядом примеров. Далее мы рассматриваем политическую экономию институциональных изменений в России, уделяя особое внимание стимулам политических и экономических элит в отношении институциональных и политических реформ. При этом мы проводим различие между двумя широкими кластерами институтов, предложенное Д. Асемоглу, С. Джонсоном и Дж. Робинсоном (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001), а именно между институтами *частной собственности и извлечения ренты*. К первым относятся институты, которые с точки зрения общества являются общественными благами, поскольку они обеспечивают всеобщую защиту экономических и политических прав. Вторые же являются «клубными благами»

для привилегированных элит. Многое указывает на то, что в посткоммунистический период истории России институты изъятия ренты часто вытесняли и замещали институты частной собственности.

В следующем параграфе представлены различные показатели институционального развития России. Затем мы рассматриваем начальный период российских реформ, когда превалировали ожидания спонтанного развития институтов защиты частной собственности и других ключевых институтов; мы объясняем, почему этим ожиданиям не суждено было сбыться. Далее анализируется взаимосвязь между институтами и экономическим ростом или отсутствие таковой. Результаты этого анализа иллюстрируются на примере децентрализации институционального строительства в 1990-е гг. Затем мы обращаемся к 2000-м гг., когда в России наблюдался экономический рост, несмотря на то что качество институтов оставалось при этом низким. Причиной тому было «ресурсное проклятие» — отрицательное воздействие природных богатств России на ее политические и экономические институты. В последующем разделе анализируются различные формы нецелевого использования институтов в России. Мы рассматриваем также воздействие глобального кризиса 2008 г. на российские экономические институты и обсуждаем роль, которую сыграло российское общество в процессе институциональных преобразований. В заключительном параграфе представлены выводы из проделанного анализа.

Институциональные показатели России

Измерения и оценки различных институциональных характеристик начали проводиться несколько десятилетий назад. Изначально предполагалось, что полученная информация будет учитываться при принятии финансовых и инвестиционных решений, но довольно скоро она нашла применение и в научных исследованиях. Сегодня доступны десятки индексов, оценивающих уровни защиты прав собственности, верховенства закона, инвестиционный климат, качество государственного управления, развитие рынков, состояние демократии,

политических прав и свобод и т. д. В некоторых случаях адекватность и точность этих показателей ставится под сомнение (Glaeser et al. 2004; Bardhan 2005), но в своем большинстве они демонстрируют тесную корреляцию друг с другом (Tabellini 2008a) и могут применяться как весьма надежные индикаторы уровня качества институтов.

Начиная с середины 1990-х гг. Всемирный банк осуществляет проект «Индикаторы качества государственного управления», задачей которого является обобщение и агрегирование результатов различных институциональных исследований, которые проводятся многочисленными международными и неправительственными организациями, научно-исследовательскими центрами, экспертами, наблюдающими за развитием и рынками различных стран, и т. д. (Kaufman, Kraay, and Mastruzzi, 2010). Институциональные показатели, которые учитываются в этом проекте, подразделяются на шесть категорий: право голоса и подотчетность власти обществу (политические права и свободы), политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность государственного управления, качество регулирования, верховенство закона (показатель помимо прочего учитывает защиту прав собственности) и контроль над коррупцией.

«Индикаторы качества государственного управления» свидетельствуют об ухудшении в России качества институтов, обеспечивающих политические и экономические права — несмотря на их изначально неудовлетворительное состояние в середине 1990-х гг., эти институты еще более деградировали в следующем десятилетии. Состояние российских институтов полностью противоречит былым ожиданиям, согласно которым нарождающиеся и развивающиеся институты будут постепенно набирать силу в процессе адаптации, обучения, возникновения эффекта масштаба, растущего доверия к институтам и по другим причинам. Мы стали свидетелями противоположной тенденции — Россия вошла в число 20–25% стран мира с наихудшими показателями качества институтов. Институциональная динамика наглядно свидетельствует о том, что Россия постепенно отходит от институтов «открытого доступа»

(open access order) (Норт, Уоллис и Вайнгаст 2011; North, Wallis, and Weingast 2009), имеющих важное значение для устойчивого экономического роста и общественного благосостояния.

Не столь разочаровывающей была динамика индекса эффективности государственного управления. Его повышение до среднего уровня в глобальном рейтинге отражает происходившее в 2000-е гг. укрепление российского государства. Первоначально тенденцию к повышению демонстрировал и индекс качества экономического регулирования, но в последние несколько лет его значение неуклонно снижалось, что означало утрату большинства положительных достижений прошлых лет. Наглядным свидетельством проблем с государственным управлением стала неспособность обуздать коррупцию — в 2009 г. Россия скатилась к нижнему децилю соответствующего рейтинга, незначительно опережая лишь наиболее коррумпированные страны мира.

Эти выводы подтверждаются институциональными показателями из других источников (некоторые из них используются при расчете Индикаторов качества государственного управления). Так в Мировом рейтинге экономической свободы Института Фрейзера Россия занимает 84-е место из 141 государства, уступая большинству стран с переходной экономикой (Gwartney, Hall, and Lawson 2010). Институт Фрейзера довольно позитивно оценивает уровень защиты прав собственности в России (68-е место), но по экономическому регулированию отводит стране всего лишь 117-е место.

Правозащитная организация *Фридом хаус* характеризует российскую политическую систему как консолидированный авторитарный режим; в 2002–2010 гг. ее оценки по таким показателям, как избирательный процесс, независимость средств массовой информации, судебная власть и предотвращение коррупции устойчиво снижались (Freedom House 2011). Соответственно уменьшалась и общая оценка уровня демократии в стране; по этому показателю Россия занимает 5-е место снизу из 30 государств с переходными экономиками. Наконец американский Фонд «Наследие» отводит России 143-е место из 179 стран по экономической свободе (третий снизу показатель среди европейских стран) (Miller

and Holmes 2011). Столь безрадостные оценки отражают слабую защищенность прав собственности, плохое исполнение контрактов, повсеместную коррупцию, волокиту, огосударствление экономики и общественной жизни, непредсказуемый инвестиционный климат и другие характерные признаки неэффективных институтов.

По качеству институциональной среды в «Докладе о глобальной конкурентоспособности» Всемирного экономического форума России отводится 118-е место из 139 стран (Schwab 2011); к числу наиболее проблематичных национальных институтов относятся защита прав собственности (128-е место), бремя государственного регулирования (128-е место), независимость судебной системы (115-е место) и разрешение хозяйственных споров (114-е место). Согласно этому докладу основной проблемой, затрудняющей ведение хозяйственной деятельности в России, является коррупция.

Несколько источников специализируются на измерениях институциональных показателей исключительно в переходных и развивающихся странах. Индекс преобразований Бертельсмана описывает динамику экономических и политических институтов в 128 странах мира (за исключением зрелых рыночных демократий) начиная с 2002 г. (Bertelsmann Stiftung 2010). При исчислении значения индекса учитываются показатели устойчивости демократии, верховенства закона, участия в политической жизни, развития рынка, конкуренции, прав собственности и т.д. В докладе Фонда Бертельсмана политические и экономические институты России характеризуются как слабые, что стало основанием для отнесения страны в группу «государств, проводящих ограниченные преобразования». В этой группе стран третьего мира и переходных государств Россия занимает место в середине рейтинга. Еще более пессимистичной является оценка государственного управления и политики: в рейтинге 2010 г. по этим показателям Россия занимала 107-е место из 128 стран.

Наконец, начиная с 1998 г. «Доклад о переходном процессе» ежегодно публикует и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) (EBRD, 2010). В соответствии с используемой в докладе методикой институты посткоммунистических стран оцениваются исследовате-

лями по шкале от 1 до 4 баллов (1 = отсутствие или незначительные изменения по сравнению с командной экономикой, 4 = соответствие стандартам развитой рыночной экономики). Согласно последним имеющимся показателям, оценки российской приватизации варьируются в диапазоне 3–4 баллов, но государственное управление и реструктуризация предприятий — 2+. Аналогичным образом если либерализация цен получает оценку 4, то политика в области конкуренции — 2+ (мы вернемся к этим различиям далее в этой главе).

При расчете упомянутых выше индексов использовались различные методики и источники данных. Несмотря на это, все они рисуют одну и ту же картину в значительной степени дисфункциональных институтов и пробуксовывающих реформ. Этот вывод подкрепляется и неспособностью России привлечь сколько-нибудь крупные инвестиции в экономику. Напротив, на протяжении большей части переходного периода имела место массовая утечка капитала. Поскольку капитал отличается высокой чувствительностью к качеству институтов, то его хронический чистый отток является сигналом и симптомом серьезных нерешенных проблем в институциональной структуре.

Относительно недавним свидетельством институциональной слабости России стала утечка уже не только финансового, но и человеческого капитала. По консервативной оценке Аудиторской палаты России, только за последние несколько лет из страны эмигрировали 1,25 млн человек; это количество уехавших сопоставимо с исходом после большевистской революции 1917 г. При этом большинство эмигрантов — молодые, хорошо образованные люди или состоявшиеся предприниматели, не доверяющие институтам родной страны и стремящиеся применить свои умения и таланты где-либо за ее пределами. Основную же массу иммигрантов составляет неквалифицированная рабочая сила из соседних с Россией постсоветских государств, неспособная компенсировать отток человеческого капитала.

Нынешнее «институциональное болото» образовалось в результате процесса, в котором мы можем выделить два самостоятельных этапа — 1990-е гг., характеризующиеся слабым государством и в основном спонтанно

развивавшимися институтами, и 2000-е гг., когда политически консолидированное, укрепившееся государство начало играть гораздо более активную роль в институциональном строительстве. К сожалению, ни одна из этих моделей не привела к созданию функциональной институциональной структуры.

«Органически» растущие институты

В начале 1990-х гг. программа реформ в России предусматривала решение двух важнейших задач: (1) отказ государства от участия в распределении ресурсов и от собственности на производственные активы и (2) создание институтов, способствующих развитию рынков, защищающих права собственности и обеспечивающих исполнение контрактов, а также корректирующие провалы рынка. В начальный период реформ в течение нескольких лет слабое, разобщенное и не имеющее необходимого опыта правительство страны было неспособно решить сложную задачу институционального строительства. Поэтому правительство сосредоточилось на решении первой задачи, не требовавшей сильной административной власти. Ожидалось, что институциональный пробел, оставшийся после осуществления этой стратегии реформы, будет заполняться «органически», когда необходимые институты «прорастают» снизу, в ответ на потребности частного сектора (Boysko, Shleifer, and Vishny 1995). Эти ожидания в определенной степени соответствовали теории и истории институциональных изменений (Норт 1997; North 1990).

Центральным элементом данной стратегии была массовая и быстрая передача производственных активов, до той поры находившихся в государственной собственности, частным владельцам. Однако эта передача осуществлялась в отсутствие правовых и регулятивных институтов, необходимых для защиты частной собственности. Ожидалось, что будет лучше доверить создание института прав собственности прямым выгодополучателям данного института, чем полагаться на разобщенную власть, не имевшую ни должных знаний, ни необходимых ресурсов.

Однако этому сценарию не суждено было воплотиться в жизнь по целому ряду политико-экономических причин, которые не были должным образом учтены сторонниками спонтанного возникновения института прав собственности. Приватизация привела к тому, что большая часть производственных активов, включая отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, — составлявшие основную ценность тогдашней российской экономики — оказались в руках небольшой группы частных лиц, так называемых олигархов (Guriev and Rachinsky 2005). Нами было показано в (Polishchuk and Savvateev 2004; Polishchuk 2012), что столь высокая степень неравенства в распределении активов влечет за собой два важнейших последствия. С одной стороны, значительно упрощается решение проблемы коллективных действий, возникающей при создании новых институтов, но в то же самое время возникает значительный разрыв между предпочтениями держателей «контрольных пакетов» в институциональной реформе и общественными потребностями. Очевидно, что небольшой группе влиятельных и богатых людей гораздо легче прийти к согласию относительно совместных действий¹, чем создать широкую коалицию, которая выступала бы в защиту прав собственности. К сожалению, концентрация богатства ведет к повышению для олигархов привлекательности присвоения ренты по сравнению с производительной деятельностью, создающей новую ценность. Олигархи тем самым де факто переходят в оппозицию к тем, кто стремится к созданию экономического порядка открытого доступа, основанного на одинаковых для всех правилах игры и защищенных правах собственности.

В резко поляризованных обществах довольно часто возникают конфликты интересов между элитами и массами по поводу институциональных режимов (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001). Первые заинтересованы в институтах, облегчающих изъятие ренты и перераспределение и экспроприацию богатства; такого рода ин-

1. Необходимые обществу институты, в том числе защита прав собственности, аналогичны общественным благам, и их создание совместными усилиями может натолкнуться на проблему «безбилетника» (free-riding).

ституты создают выгоду для элит, но ведут к ухудшению положения общества в целом, так как оказывают отрицательное воздействие на производственную деятельность (Rajan and Zingales 2003). Напротив, институты частной собственности благоприятствуют умножению богатства и выгодны обществу в целом.

Заинтересованность элит в социально неэффективных институтах объясняется ростом доходов при расширении масштаба в борьбе за ренту. Рассмотрим простейшую модель, иллюстрирующую это расхождение предпочтений общества и его наиболее обеспеченной группы (Polishchuk 2012). Предположим, что некий институт характеризуется фиксированными издержками доступа и создает ренту для тех, кто способен оплатить «входной билет». Институты частной собственности поддерживают минимальные фиксированные издержки, что гарантирует всеобщий к ним доступ; следовательно, отсутствует и рента. Напротив, институты, открывающие возможность извлечения ренты, поддерживают высокие фиксированные издержки, которые способны оплачивать только самые богатые. Приобретая тем самым доступ к этим институтам, «члены клуба» получают возможность извлечения высокой ренты. Последняя изымается у всех остальных членов общества. Безвозвратные издержки, сопровождающие эту передачу ренты, обуславливают социальную неэффективность институтов такого рода.

Обозначим капитал, имеющийся у определенного агента, как K , а полезность, которую он извлекает из института (s, r) , где s — постоянные издержки, r — норма доходности активов пользователя института, как $U(s, r; K) = rK + u(s)$. В данном случае $u(s)$ — выигрыш от некапитальных активов за вычетом постоянных издержек; функция u является монотонно убывающей. В двух различных институциональных условиях (s_1, r_1) и (s_2, r_2) , когда $s_2 > s_1$, $r_2 > r_1$, достаточно богатый агент будет всегда отдавать предпочтение второй комбинации; более того, свойство однократного пересечения подразумевает, что если агент, располагающий капиталом K , отдает предпочтение (s_2, r_2) перед (s_1, r_1) , то те же самые предпочтения будут иметь и все прочие агенты с капиталом $K' > K$.

Таким образом, в рассматриваемом нами случае капитал служит фактором сортировки, под воздействием которого предпочтения элит склоняются в пользу неэффективных институтов, благоприятствующих погоне за рентой. Предположим, что в оптимальном режиме прав собственности постоянные издержки находятся на минимальном уровне $s_0 \geq 0$, а норма доходов на капитальные активы равняется r_0 . При несовершенной защите прав собственности рента $r - r_0$ превышает рыночную норму доходности и покрыть более высокие издержки входа $s > s_0$ способны только достаточно богатые агенты.

Рассмотрим общество, состоящее из двух классов — элиты и масс, где элиты составляют долю α единичного континуума агентов и располагают капиталом на душу населения K_1 ; доля масс в численности населения составляет $1 - \alpha$, а располагаемый ими душевой капитал удовлетворяет отношению $K_2 < K_1$. Совокупный капитал в экономике равняется $K = \alpha K_1 + (1 - \alpha)K_2$. При несовершенной защите прав собственности $s > s_0$, $r > r_0$ институт извлечения ренты (s, r) влечет за собой совокупные потери благосостояния в размере:

$$\Delta = r_0 K + u(s_0) - rK - u(s) > 0.$$

Если элиты отдают предпочтение погоне за рентой перед полностью защищенными правами собственности, то их сравнительная оценка этих двух институциональных режимов противоположна общественной:

$$rK_1 + u(s) > r_0 K_1 + u(s_0).$$

Эти два условия могут быть переформулированы следующим образом:

$$(r - r_0)(K_1 - K) > \Delta > 0.$$

Таким образом, если погоня за рентой оказывается значительно более выгодной, чем производственная деятельность, и при этом имеет место глубокое неравенство в распределении активов, так что принадлежащий элитам капитал значительно превышает средний для экономики показатель, элиты отдают предпочтение несовер-

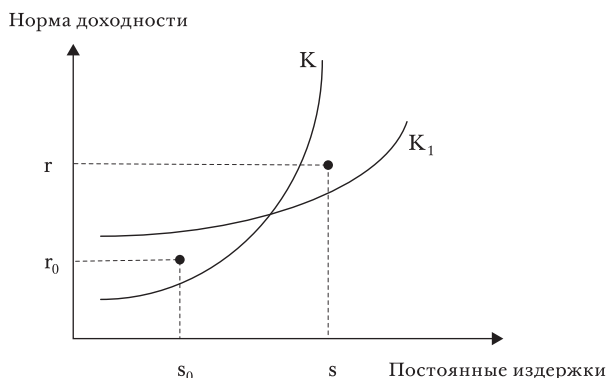


РИС. 8.1. Поляризация предпочтений относительно защищенных прав собственности

шенной защите прав собственности (рис. 8.1). Другими словами, неприятие элитами защиты прав собственности обусловлено «олигархической» структурой экономики и неэффективными технологиями производства. Очевидно, что на протяжении большей части переходного периода в России имели место оба этих условия.

Более детальная спецификация модели подтверждает, что в случае очень глубокого неравенства в распределении активов наиболее богатые собственники всегда предпочитают неполную защиту прав собственности. Если эта группа использует свое политическое влияние для формирования режима прав собственности, нет никаких оснований ожидать, что массовая приватизация приведет к органичному возникновению защищенных прав собственности (Polishchuk and Savvateev 2004). Незащищенность прав собственности в России на протяжении 1990-х гг. и в дальнейшем полностью согласуется с этим выводом. Симптоматично, что на незащищенность прав собственности жаловались не олигархи (за единственным исключением печально известного дела нефтяной компании «ЮКОС»), но в основном владельцы малых и средних фирм, а также миноритарные акционеры (Goldman 2003).

Еще один важный урок, который можно извлечь из неудачи с установлением в России режима защищенных прав собственности, заключается в том, что исход

институциональных реформ зависит от распределения активов в обществе. Казалось бы, распределительные аспекты не важны для успеха реформ, утверждающих права собственности, поскольку можно сослаться на теорему Коуза, согласно которой первоначальное распределение активов, если оно окажется неэффективным, может быть в дальнейшем скорректировано посредством обмена объектами собственности. Эта логика, однако, неявно предполагает, что первоначально распределенные права собственности являются полностью защищенными и их возможный обмен сопряжен с низкими трансакционными издержками. Российский опыт демонстрирует, что первоначальное распределение активов имеет важное значение, так как оно способно оказать значительное воздействие на фактическую защищенность прав собственности и доверие к данному институту. В обществах с глубоким неравенством, для того чтобы защитить свои права собственности, элиты предпочитают универсальной защите прав собственности институты извлечения ренты (Engermann and Sokoloff 2000; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2002), и эти их предпочтения препятствуют завершению рыночных реформ, останавливая их на полпути (Hellman 1998). В частично реформированной экономике возникает множество источников и возможностей извлечения ренты (в силу незащищенности прав собственности, рыночной власти, размытости границ между государственным и частным секторами и т.д.), что могло побудить элиты сохранять «промежуточный» институциональный режим. Это и объясняет значительные расхождения в показателях российского переходного периода, измеряемых ЕБРР — страна получила относительно высокие оценки по приватизации и экономической либерализации, но ей не удалось перейти к эффективной политике в сфере поддержания конкуренции и создать институты контроля над корпорациями, что позволило бы ограничить возможности погони за рентой.

Соответственно Дж.Хеллман указывает на то, что главные угрозы преобразованиям заключались не в возможности массовых протестов и поражения правительства реформаторов на выборах (что было распространенным явлением в странах Центральной и Восточной

Европы, первыми вступивших на путь трансформации), но в преднамеренном сохранении элитами ситуации частичного реформирования, характеризующейся значительными структурными и институциональными деформациями. Часто можно услышать, что правительство должно быть ограждено от общественного мнения, поскольку это облегчило бы осуществление болезненных программ реформ. Но в реальной жизни демократическая ответственность и подотчетность властей позволяет контролировать элиты и избавиться от политических препятствий на пути преобразований. В России на протяжении большей части переходного периода демократические институты функционировали со значительными сбоями, и институциональная структура страны остается незавершенной и по сей день.

Еще один механизм зависимости институтов от предыстории включает в себя политические риски, обусловленные тем, что общество воспринимает приватизацию как в высшей степени несправедливую (об этом свидетельствуют данные периодически повторяющихся опросов общественного мнения), что создает угрозу ревизии прав собственности. Такого рода политические риски могли бы быть смягчены экономическим ростом, в ходе которого владельцы активов создавали бы посредством инвестиций и эффективного менеджмента хорошо оплачиваемые рабочие места. В этом случае высокий трудовой доход стал бы компенсацией для тех, кто был обделен в процессе приватизации, что способствовало бы принятию *status quo* обществом. Однако такой исход отнюдь не является гарантированным в силу множественности равновесий. В одном из таких равновесий экономический рост и создание рабочих мест в частном секторе способствуют повышению защищенности прав собственности, что привлекает дополнительные капиталовложения, в результате чего частные инвестиции и защита прав собственности «подпитывают» друг друга. В другом равновесии экономический спад и массовая бедность приводят к возникновению высоких политических рисков, что ведет к снижению уровня защищенности прав собственности, выводу активов и бегству капитала. Следствием этого становится углубление рецессии, сокращение трудовых доходов

и дальнейшее снижение уровня защищенности прав собственности.

Перейдем на более формальный язык. Рассмотрим единичный континуум экономических агентов, характеризующийся макроэкономической производственной функцией $Y = F(K, L)$, где каждый агент $x \in [0, 1]$ располагает единицей труда и $k(x)$ единиц капитала, часть которого $\tilde{k}(x)$ инвестирует в экономику; оставшаяся часть активов направляется на потребление или зарубежные капиталовложения. В подобной экономике рыночная заработная плата w равняется $F_L(\tilde{K}, 1)$, где $\tilde{K} = \int_0^1 \tilde{k}(x) dx$.

Если капитал и труд являются взаимодополняющими факторами, то отток капитала (или потребление) ведет к сокращению объема основного капитала, инвестированного в экономику и снижению уровня заработной платы, следствием чего становится уменьшение ценности *status quo* для большинства агентов. Соответственно, повышается привлекательность пересмотра режима неравного распределения прав собственности, так как отсутствие капитальных активов у масс не компенсируется адекватным трудовым доходом. Эти риски, в свою очередь, усиливают вывод капитала из экономики, в результате чего устанавливается равновесие более низкого уровня с еще менее устойчивыми правами собственности и минимальными инвестициями с высокой нормой доходности, позволяющей получить достаточную премию за высокие политические риски².

Нами было показано, что если первоначальное распределение капитальных активов является достаточно эгалитарным, то возникает единственное равновесие, в котором весь капитал инвестируется в экономику, политические риски отсутствуют, а права собственности полностью защищены (Polishchuk 2009a). Глубокое неравенство в собственности на капитальные активы создает равновесие низкого уровня, что соответствует положению, имевшему место в России в 1990-е гг., когда эконо-

2. Согласно К. Хофф и Дж. Стиглицу, богатые отдают предпочтение недостаточной защите прав собственности внутри страны и возможности экспорта капитала, что позволяет им воспользоваться более эффективной защитой прав собственности в зарубежных странах (Hoff and Stiglitz 2004).

мический спад и политическая нестабильность привели к созданию порочного круга с низким качеством институтов³.

Несовершенные институты и отсутствие экономического роста

Тесная связь качества институтов и экономического развития твердо установлена, однако направление причинной зависимости между первыми и вторым остается предметом оживленных дискуссий. В соответствии с получившей широкое признание *институциональной гипотезой* экономический рост является результатом функционирования надлежащих институтов (Easterly and Levine 2003; Rodrik 2004), в то время как сторонники противоположной *гипотезы развития* настаивают на существовании обратной зависимости. Изучая экономический и политический аспекты переходного периода в России, мы находим фактические свидетельства в пользу обеих гипотез. Проблемы с недостаточным объемом инвестиций, медленной реструктуризацией и экономическим развитием принято приписывать плохим институциональным условиям в России. В то же самое время не вызывает сомнений, что длительная глубокая депрессия 1990-х гг. оказала сильное отрицательное воздействие на качество институтов и прогресс в осуществлении реформ.

Такая же причинно-следственная связь присутствует и в механизме зависимости от траектории реформ, рассмотренном в предыдущем разделе (сомнительные права собственности и общее низкое качество институтов вызывают отток капитала и сокращение объема инвестиций, что усугубляет политическую нестабильность и незащищенность прав собственности). Еще один пример неблагоприятного воздействия спада в экономике на институциональное качество — предпринимавшиеся в России попытки децентрализации экономической реформы.

3. Стратегиям российских фирм, направленным на уменьшение дефицита легитимности и «искупление первородного греха» сомнительной приватизации, посвящена работа Т. Фрая (Frue 2006).

Хроническая неспособность центральных властей осуществить необходимые преобразования в общегосударственном масштабе стала в середине 1990-х гг. стимулом к избранию альтернативной стратегии. Ожидалось, что лидерство в осуществлении институциональной реформы возьмут на себя регионы страны, которые будут осуществлять реформы «снизу». Данный подход основывался на идее «федерализма, сохраняющего рынки» (Weingast 1995), когда регионы конкурируют своими институциональными режимами за мобильные факторы производства, в первую очередь за привлечение инвестиций. Это соперничество создает стимулы к реформам на региональном уровне. Ожидалось, что, откликаясь на такие стимулы, регионы будут обеспечивать защиту прав собственности и другие составляющие хорошего инвестиционного климата. Важным преимуществом данного подхода должны были стать локальные эксперименты в институциональной и политической сферах, которые позволили бы адаптировать стратегию реформ к местным условиям⁴. Ожидалось, что мощные стимулы, направленные на привлечение мобильных ресурсов, «подстегнут» конкурентный отбор и быстрое распространение успешных региональных политик по всей стране. Дополнительным аргументом в пользу такого подхода было успешное использование схожей стратегии децентрализации в Китае (Weingast, Qian, and Montinola 1995).

К сожалению, передача ответственности за осуществление реформы регионам не принесла ожидавшихся результатов (Polishchuk 2001). Лишь немногие регионы попытались установить у себя либеральные экономические режимы, и со временем интерес к таким режимам уменьшился. Гораздо более широкое распространение получили режимы, в которых региональные администрации имели возможность по собственному усмотрению вмешиваться в частный сектор для ограничения конкуренции и доступа в регионы «чужих» фирм, чтобы

4. Большое количество неудач с применением стандартного пакета реформ привело к осознанию необходимости приспособления стратегий преобразований к специфическим экономическим, социальным и культурным условиям (Stiglitz 1999).

обеспечить непрозрачные выгоды местным торгово-промышленным группам, так или иначе аффилированным с властями региона. Как и ожидалось, регионы действительно довольно часто выступали с различными правовыми и политическими инициативами. Некоторые из них быстро подхватывались в других частях страны, однако во многих случаях этот процесс конкурентного отбора способствовал распространению весьма сомнительных нововведений, таких как установление контроля над ценами, инвестиционные и торговые барьеры, необеспеченные региональные облигации, вмешательство в сферу полномочий федерального правительства и т. д. Пожалуй, наибольшим разочарованием стала неудача с защитой прав собственности. Широкое распространение получили нарушения прав инвесторов и несоблюдение региональными властями своих же собственных обещаний.

В целом предоставление регионам лидерства в реформах не внесло ожидаемого вклада в совершенствование институтов и экономический рост. В действительности оно стало серьезным источником политической нестабильности и фактором продолжения спада. Российский федерализм 1990-х гг. не столько сохранял, сколько подавлял рынки.

Неудача децентрализации институциональной реформы в России может объясняться политическими и экономическими причинами. В политических объяснениях указывается на отсутствие централизованного политического контроля (Blanchard and Shleifer 2000) и слабость федеральных институтов, являющихся неотъемлемой составляющей сохраняющей рынок федеральной модели.

Анализ российского опыта позволяет сделать вывод о сильной взаимодополняемости общегосударственных и региональных институтов: в отсутствие координирующих ограничений на общенациональном уровне региональный произвол в институциональном строительстве может оказаться «убийственным» для экономического роста. Региональные инициативы сами по себе не способны «залатать прорехи», возникающие в ключевых сферах институционального строительства на федеральном уровне. Кроме того, региональный по-

литический процесс оказался весьма уязвимым к вмешательству в него локальных групп интересов (Yakovlev and Zhuravskaya 2009), что вело к установлению симбиотических отношений между ключевыми предприятиями и отраслями в экономике регионов с одной стороны и региональными администрациями с другой. Данная практика сохраняется по сей день, что ведет к значительным экономическим потерям в государственном и частном секторах (Shleifer and Vishny 1994).

Возможно, не менее важное значение имели макроэкономические условия осуществления децентрализованной реформы. В отсутствие глубоко укорененного верховенства закона региональные режимы прав собственности становятся эндогенным выбором территориальных администраций, и доверие к обязательствам последних в отношении прав инвесторов зависит от оценки затрат и выгод выполнения и нарушения данных ранее обещаний. Санкции за нарушение администрацией своих обязательств состоят в отказе частных инвесторов от дальнейших инвестиций в регионе. Тяжесть таких санкций зависит от текущего положения в национальной экономике — имеет ли место инвестиционный бум (как это было в Китае) или страна переживает затяжной кризис капиталовложений (как это было в России в 1990-х гг.). Если происходит массовый приток инвестиций в народное хозяйство, то отказ от будущих капиталовложений чреват большими экономическими убытками, в то время как в периоды спада потенциальными потерями можно легко пренебречь. Другими словами, в быстро растущей экономике инвестиционная репутация региона является в высшей степени ценным активом, в то время как в периоды стагнации ее значение резко снижается⁵, следствием чего становятся существенно отличающиеся друг от друга перспективы с точки зрения «эндогенного верховенства закона».

В модели, представленной в одной из наших работ для иллюстрации воздействия экономического ро-

5. В то же время усилия по повышению инвестиционной репутации региона на фоне отрицательной инвестиционной репутации страны в целом, скорее всего, не принесут желаемого результата, поскольку большая часть перспективных инвесторов воспримет их просто как «шум» (Tirole, 1996).

ста («эффект масштаба») на уровень доверия к обязательствам относительно соблюдения прав инвесторов, рассматривается экономика, состоящая из двух секторов — традиционного и современного (Polishchuk 2009a). При этом потребность во внешних инвестициях испытывает только второй сектор. Для данного объема K капиталовложений в современный сектор инвесторы должны иметь достаточную уверенность в соблюдении своих прав собственности, характеризуемую вероятностью $\pi = \pi_D(K)$ ненарушения этих прав. Доходы от капиталовложений должны быть достаточно высокими, обеспечивая адекватную премию за риск, связанный с возможной экспроприацией. Предполагая убывающую отдачу от инвестиций, мы приходим к выводу, что функция $\pi_D(K)$ (полученная, например, с помощью модели оценки капитальных активов) является монотонно *возрастающей* — более высокая прибыльность относительно скромных инвестиций способна компенсировать более высокие риски экспроприации. В данном случае мы имеем дело с *кривой спроса*: она показывает ожидаемый инвесторами уровень защиты прав собственности для данного объема капиталовложений. Кривая спроса отражает воздействие институтов на инвестиционную деятельность и в конечном счете на экономический рост.

Кривую предложения, которая описывает обратное воздействие экономических условий на институты, можно получить следующим образом. Если региональные власти экспроприируют частные капиталовложения, то инвесторы отказываются от дальнейших капиталовложений. В этом случае невозможно восполнить амортизацию первоначально инвестированного капитала, и современный сектор региональной экономики будет недокапитализированным. В таком случае повышается значение традиционного, менее капиталоемкого сектора экономики. Он становится своего рода «подушкой безопасности», смягчающей для региона последствия бойкота со стороны инвесторов.

Когда власть прагматически взвешивает затраты и выгоды нарушения своих обязательств перед инвесторами, ее решение зависит от горизонта планирования, характеризваемого ставкой дисконтирования. Чем более «бли-

зорукой» является власть, тем менее надежны ее обещания относительно прав собственности. Можно показать, что пороговый уровень ставки дисконта, отделяющий экспроприацию от неэкспроприации повышается вместе с увеличением объема инвестированного капитала и уменьшается вместе с производительностью традиционного сектора. В случае асимметричной информации, когда инвесторы *ex ante* не знают коэффициент дисконтирования власти, с которой им приходится иметь дело, но имеют определенные ожидания относительно распределения этого коэффициента, оценка вероятности того, что права инвесторов будут соблюдаться, увеличивается вместе с ростом объема инвестируемого капитала. В результате мы получаем кривую предложения $\pi = \pi_s(K)$, которая ставит защищенность прав собственности в зависимость от масштаба инвестиционной деятельности⁶. Эта кривая также является монотонно возрастающей; вследствие чего возможна множественность равновесий (Rodrik 1991).

В некоторых равновесиях риски экспроприации отсутствуют; инвесторы не ожидают нарушения своих прав, и эти ожидания рациональны — крупные объемы инвестиций повышают значимость современного сектора, побуждая региональные власти воздерживаться от экспроприации. В этих состояниях равновесия капитал, который получают региональные экономики, соответствует их инвестиционным возможностям $\bar{K}$. Другие состояния равновесия характеризуются нехваткой инвестиций и высокими политическими рисками — в этих случаях рациональным является восприятие региональной экономики как опасной для инвестиций, а надбавкой за риск выступает высокая доходность инвестиций, которые все-таки сделаны несмотря на значительные риски (рис. 8.2 (а)).

Во множестве упорядоченных по Парето равновесий возможен *провал координации*: в равновесии низкого уровня инвесторы скептически оценивают перспективу защиты своих прав, ограничивая объем капиталовложений. Опportunистическая власть, в свою очередь,

6. О схожих эффектах в налогообложении и обслуживании государственного долга см.: (Persson and Tabellini 2000).

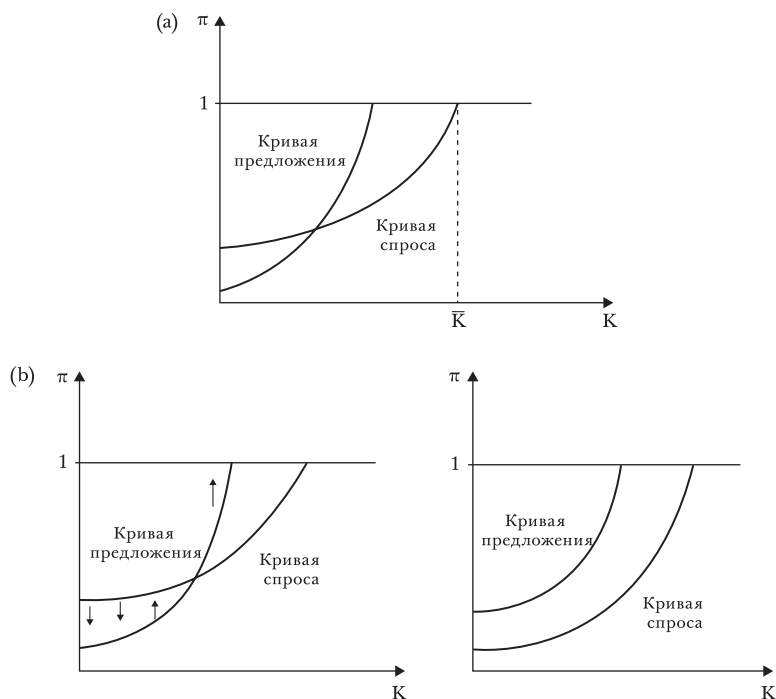


РИС. 8.2. Множественное равновесие и эндогенное верховенство закона

не имеет достаточных стимулов соблюдать права инвесторов, так как не ожидает, что честность будет надлежащим образом вознаграждена. Таким образом, в состоянии равновесия низкого уровня экономическая стагнация и незащищенность прав собственности подпитывают друг друга.

Конфигурация равновесия зависит при прочих равных от условий, сложившихся в традиционном секторе, который в российских регионах включает в себя, как правило, отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых и сырьевой продукции. Более высокая производительность в традиционном секторе сдвигает вниз кривую предложения (обеспечивая «мягкую посадку» в случае бойкота со стороны инвесторов и делая инвестиции в современный сектор региональ-

ной экономики не столь важными)⁷. В то же время более производительный сектор подталкивает вверх кривую спроса. Это делает современный сектор, который должен конкурировать с традиционным за местные ресурсы менее прибыльным, что ведет к уменьшению надбавки за риск. Все это оказывает воздействие на соотношение риска и доходности, вследствие чего инвесторы повышают требования к защите прав собственности. Сочетание этих двух эффектов способно элиминировать более привлекательные равновесия, и экономика попадает в ловушку незащищенных прав собственности и минимальных инвестиций, осуществляемых вне традиционного сектора (рис. 8.2 (б)). Этот пример иллюстрирует отрицательное воздействие природных ресурсов на качество институтов, известное как «институциональное ресурсное проклятие»⁸. Обращая внимание на причинно-следственную связь между состоянием экономики и институтами, А. Шлейфер и Д. Трейсмэн приходят к выводу, что Россия является «обычной страной», для которой степень несовершенства экономических, правовых и политических институтов соответствует уровню экономического развития. Институциональное несовершенство и трудности переходного периода были сравнимыми для стран с сопоставимым доходом на душу населения (Shleifer and Treisman 2005). Будучи страной со средним по мировым меркам уровнем доходов, Россия оказалась предсказуемо несовершенной демократией с высоким уровнем неравенства и концентрацией богатства (клановый капитализм), подверженной коррупции и финансовой нестабильности.

Важно и то, что ни одна из этих серьезных проблем неспособна была воспрепятствовать экономическому, политическому и институциональному прогрессу страны в будущем. Проблемы надежды были различимы даже в период спада и последовавшего за ним финан-

7. В целом само существование сырьевого сектора ведет к снижению значения и ограничению масштаба инвестиций в экономику — «природный капитал вытесняет материальный капитал» (Gylfason and Zoega 2006, 110).

8. Роль природных ресурсов в формировании российских институтов рассматривается ниже в этой главе. Другая модель несостоятельности координации инвестора в переходных экономиках рассматривается в статье Р. Лабана и Х. Вольфа (Laban and Wolf 1993).

сового кризиса. Хотя, олигархи не стеснялись в средствах, приобретая свои состояния, и во многих случаях нарушали права миноритарных акционеров, принадлежавшие им компании демонстрировали более высокие результаты, чем предприятия, остававшиеся под контролем государства. Быстро росла и капитализация частных компаний (см. также Guriev and Rachinsky 2005). К началу 2000-х гг. в России уже существовали все основные институты рыночной демократии, которые, как ожидалось, в соответствии с гипотезой развития, должны были улучшаться в процессе экономического роста. Наступившее затем десятилетие высоких темпов роста позволило эмпирически проверить данную гипотезу, которая, однако, вплоть до настоящего времени не нашла подтверждения.

Рост в отсутствие институтов

Поворотным пунктом в макроэкономической динамике России стал кризис 1998 г., приведший к краху финансовой системы и отказу государства от исполнения долговых обязательств, когда национальная валюта потеряла три четверти своей стоимости. Кризис тем не менее оказал сильное оздоравливающее воздействие на экономику. Девальвация рубля способствовала резкому повышению конкурентоспособности российских предприятий, а наличие простаивавших в период спада переходного периода крупных производственных мощностей позволило обеспечить первоначальное увеличение объема выпуска в отсутствие капиталовложений или с незначительными инвестициями.

Наступивший в результате кризиса экономический «отскок» продолжался в течение почти десятилетия, чему благоприятствовали небывало высокие цены на нефть и природный газ — в это время средние темпы роста российской экономики превышали 7% в год. Несмотря на то что основными движущими силами роста оставались отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, доходы в этих отраслях распространялись на экономику в целом, что нашло выражение в более чем двукратном увеличении реальных доходов

населения и трехкратном увеличении реальной заработной платы. Устойчиво развивался финансовый сектор, а фондовый рынок вырос ни много ни мало на 2000% (Guriev and Tsyvinski 2010), движимый, в числе прочего, иностранными инвестициями и массовыми международными заимствованиями.

Восстановление экономики, обусловленное политической и социальной стабильностью, привело к расширению горизонтов планирования в частном и государственном секторах, а также усилению в «низах» общества и экономики требований об установлении общих для всех и предсказуемых правил игры (Яковлев 2007). Нарождавшийся средний класс рассматривался как естественный источник спроса на эффективное государственное управление и продолжение реформ.

Одновременно происходила консолидация до тех пор ослабленного и разобщенного государства. Исполнительная власть установила жесткий контроль над законодательной деятельностью с помощью правящей партии, вскоре получившей конституционное большинство в парламенте. Региональные губернаторы, находившиеся в предшествовавшие годы в первых рядах оппозиции Кремлю, были «поставлены на место» посредством отмены прямых губернаторских выборов на местах. Тем самым высшие руководители регионов превратились в назначенцев федеральной власти. Улучшение экономических условий способствовало значительному росту популярности президента России, вставшего у руля новой централизованной политической системы, получившей известность как «вертикаль власти». В результате при осуществлении давно назревших реформ В. В. Путину пришлось столкнуться со значительно меньшими ограничениями, чем его постоянно подвергавшемуся критике предшественнику (Treisman 2010).

В соответствии с гипотезой развития, сочетание указанных благоприятных условий должно было привести к осязаемому институциональному прогрессу, движимому устойчивым ростом. Действительно, в начале 2000-х гг. была осуществлена масштабная налоговая реформа, позволившая упростить правила взимания налогов, снизить налоговые ставки и расширить базу налогообложения. Вскоре после этого была осуществлена

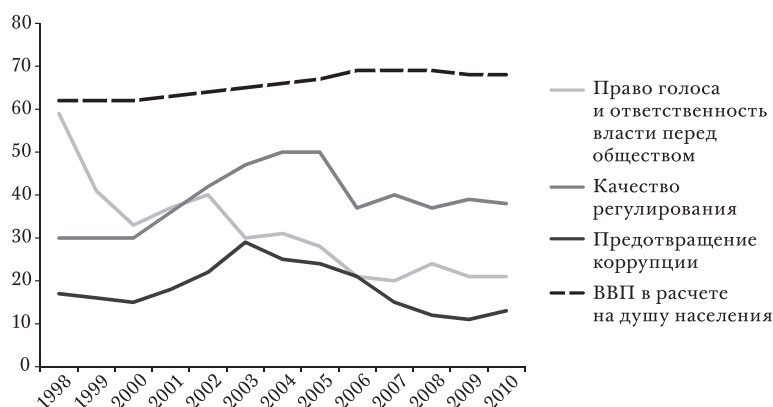


РИС. 8.3. Качество институтов и экономический рост после 1999 г.

реформа, направленная на дерегулирование экономики, что позволило ограничить бюрократическое давление на российский частный сектор. Удалось добиться значительно большей, чем ранее, макроэкономической стабильности, сохранявшейся на протяжении большей части 2000-х гг. Недостижимой целью оставалось лишь снижение инфляции до целевых показателей. Принятие Гражданского, Земельного и Трудового кодексов позволило значительно приблизиться к созданию в России новой правовой структуры, соответствующей потребностям рыночной экономики.

Однако реальный прогресс измеряется не существующими «на бумаге» институтами, а эффективностью их фактического функционирования на местах, которая начала заметно снижаться. На протяжении большей части рассматриваемого периода индексы качества институтов либо стагнировали на низком уровне (в некоторых случаях — после кратковременного повышения), либо снижались. По ряду важных показателей Россия начала *отход* от основанной на верховенстве закона рыночной демократии. Данные опросов, проводившихся в производственном секторе, свидетельствовали о возрастающем значении личных связей с должностными лицами различных уровней (Yakovlev 2006) и быстром разрастании коррупции, превратившейся в важнейшее

препятствие для ведения бизнеса в России (Frye 2010). Таким образом, качество институтов *не соответствовало* экономическому росту в России: экономические и институциональные тенденции расходились, а не сближались друг с другом (рис. 8.3).

Объяснения расхождению между институтами и ростом следует искать в структуре российской экономики и соответствующих политических последствиях.

Ресурсное проклятие

Низкие мировые цены на нефть и природный газ приблизили распад бывшего СССР (Гайдар 2006; Gaidar 2007). К тому же они были важнейшей причиной хронической слабости российской денежной системы и государственных финансов в 1990-е гг. В последующем десятилетии цены на нефть взлетели до небывало высокого уровня — с 20 долл. за баррель на протяжении большей части 1990-х гг. до примерно 150 долл. перед глобальным экономическим и финансовым кризисом 2008 г. Аналогичная ценовая динамика наблюдалась и в отношении большинства других сырьевых товаров. Сырьевые отрасли России превратились в своего рода генератор и распределитель экономической «манны небесной» для всей страны. Согласно базе данных «Богатство народов» Всемирного банка в 2001–2006 гг. получаемая от добычи и продажи нефти и природного газа в России рента, выраженная как доля в ВВП, варьировалась в диапазоне 26–37%⁹. Доходы от продажи природных ресурсов двигали вперед российскую экономику, позволив стране расплатиться по внешним долгам, создать суверенный фонд благосостояния, повысить пенсии и заработную плату в государственном секторе. В целом эти доходы в различных формах внесли огромный вклад в поддержание экономического роста и повышение благосостояния.

В то же время бум в добыче полезных ископаемых повлек за собой целый ряд экономических, социаль-

9. См. данные, полученные в рамках проекта «Богатство народов» на сайте Всемирного банка по адресу: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>.

ных и политических проблем, известных как «ресурсное проклятие». Это понятие объединяет в себе комплекс возможных негативных последствий изобилия в стране природных ресурсов, включая «голландскую болезнь» (Gylfason, Herbertsson, and Zoega 1999). К другим проблемам, создаваемым ресурсным сектором, относятся неудачи диверсификации экономики и уменьшения чрезмерной опоры на сырьевые отрасли, а также высокая макроэкономическая волатильность, усугубление экономического неравенства, отрицательное воздействие на инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал и, не в последнюю очередь, ухудшение качества институтов и государственного управления (Brunnschweiler 2008). Ущерб от этих патологий уменьшает чистые экономические выгоды от ресурсного изобилия¹⁰.

Отношения между институтами и природными ресурсами сочетают элементы взаимозаменяемости и взаимодополняемости. С одной стороны, более бедные страны со слабыми институтами не способны надлежащим образом использовать имеющиеся у них человеческие и прочие отличные от сырьевых ресурсы. Следовательно, *ceteris paribus*, наличие природных ресурсов принесло бы таким странам значительные выгоды (Alexeev and Conrad 2009). Наглядным примером этого эффекта замещения институтов природными ресурсами является Россия. С другой стороны, качество экономических и политических институтов воздействует на способность страны должным образом использовать имеющиеся у нее природные ресурсы (Robinson, Torvik, and Verdier 2006) и дихотомия между частной собственностью и институтами изъятия ренты объясняет различия в результатах. Ресурсное изобилие повышает ставки в борь-

10. В некоторых случаях ресурсное проклятие интерпретируется как чистые экономические потери, вызванные природными ресурсами. Факт таких чистых потерь (см. Sachs and Warner 2001) был оспорен М. Алексеевым и Р. Конрадом (Alexeev and Conrad 2009). Используя понятие «ресурсное проклятие», мы не утверждаем, что экономика России демонстрировала бы значительно более высокие результаты в отсутствие ресурсного сектора. Рассматривая неблагоприятное воздействие ресурсного изобилия на российскую экономику и политические институты, мы не пытаемся связать его масштабы с прямыми экономическими выгодами, которые приносила «ресурсная манна».

бе за ренту. Поэтому институты изъятия ренты создают «эффект замещения», когда в борьбе за ренту используются человеческие ресурсы и предпринимательской энергии, которые можно было бы применить в производительных видах деятельности (Mehlum, Moene, and Torvik 2006). О функционировании этого механизма в России свидетельствуют разрастание рядов бюрократии (согласно данным Федеральной службы государственной статистики численность чиновников в стране увеличилась с 700 000 человек в 2005 г. до 1 млн человек в 2009 г.), а также аномально высокая популярность юриспруденции и государственного управления среди студентов российских вузов, особенно по сравнению с инженерными и естественно-научными специальностями (Natkhov and Polishchuk 2012)¹¹.

Еще важнее влияние ресурсного изобилия на качество политических институтов. Страны с укоренившейся демократией, а также подотчетной обществу и профессиональной государственной службой получают значительные выгоды от взлета цен на сырьевые товары, поскольку они расчетливо и разумно распределяют непредвиденные доходы, инвестируя средства, полученные от продажи природных богатств в экономическую диверсификацию, развитие социальной и экономической инфраструктуры, накопление человеческого капитала (образование и здравоохранение) и/или направляют их в ответственно управляемые национальные фонды благосостояния (Guriev, Plekhanov, and Sonin 2009).

Напротив, государства с плохо функционирующими демократическими институтами в большинстве случаев неэффективно распоряжаются доставшейся им «ресурсной манной», которая может присваиваться правящими элитами или распределяться между их приближенными и сторонниками. В российской экономике, несмотря

11. Согласно данным недавнего опроса Фонда «Общественное мнение», 22% молодых россиян назвали «работодателем своей мечты» компанию «Газпром», монополию, специализирующуюся на добыче и транспортировке природного газа. На втором месте оказалась Администрация президента России, которой отдали предпочтение 12% респондентов, Министерство внутренних дел — 1%, Сбербанк (контролируемый государством крупнейший банк страны) — 10% и две крупнейшие нефтяные компании «Роснефть» и «Лукойл» (10% и 9% соответственно).

на некоторое увеличение государственных инвестиций, на протяжении всего периода времени, когда цены на нефть находились на высоком уровне, практически не наблюдалось признаков экономической диверсификации (показатель доли сырой нефти и природного газа в ВВП России и особенно в объеме экспорта, демонстрировал лишь небольшие изменения). Незначительным на фоне роста доходов от продажи сырьевых товаров были и увеличение государственных инвестиций в инфраструктуру и систему социального обеспечения. Все это указывает на отсутствие демократической подотчетности в управлении природными богатствами в России.

Посткоммунистическая политическая система России никогда не отличалась особой демократичностью. Она принадлежит к категории конкурентного авторитаризма (Levitsky and Way 2002), когда имеются формальные политические институты, используемые для формирования правительства; при этом демократические правила и процедуры массово нарушаются и подвергаются манипулированию. В 2000-х гг. демократические институты страны были *de jure* и *de facto* серьезно «поражены в правах», а свобода средств массовой информации была существенно ограничена. Совпадение этих процессов во времени со взлетом цен на сырьевые товары согласуется с эмпирически установленным пагубным воздействием природных ресурсов на демократию и подотчетность власти (Alexeev and Conrad 2011), а также на уровень свободы средств массовой информации (Egorov, Guriev, and Sonin 2009).

Типичная для нефтегосударств (Karl 1997) сильная зависимость (свыше 50%) российской системы государственных финансов от доходов от продажи природных сырьевых товаров уменьшает значение обычных налогов и ослабляет жизненно важный для демократии механизм, связывающий налогообложение и политическое представительство общества. Доходы от продажи сырьевых товаров могут отрицательно отразиться на функционировании демократии, так как органы власти имеют возможность использовать часть доходов от продажи природных богатств для манипулирования выборами и обеспечения поддержки со стороны избирателей

без улучшения качества институтов и политики государства (Robinson, Torvik, and Verdier 2006).

Данная политическая стратегия подтвердила свою эффективность и в России, где рента, связанная с нефтью и природным газом, распределяется и направляется посредством множества каналов (субсидии, завышенные издержки, взятки, корпоративные пожертвования и социальные расходы и т. д.). Во многих случаях ее распределение носит неформальный и непрозрачный характер (Gaddy and Ickes 2005). Российское общество, почти не имевшее опыта демократии, довольствовалось такого рода практикой (Rose, Mishler, and Munro 2011), и в отсутствие вертикальной (перед обществом) и горизонтальной (посредством сдержек и противовесов) подотчетности правящие элиты пользовались широкой свободой выбора институциональных режимов. Такого рода выбор осуществляется под сильным влиянием ресурсного изобилия. Таким образом, не только институты влияют на способность российской экономики усвоить сырьевые доходы, но и наоборот, эти доходы в свою очередь воздействуют на институты. «Ресурсная манна» повлияла на предпочтения элит, а те в свою очередь сформировали институты и предопределили их динамику.

Природные ресурсы повышают привлекательность для элит институтов извлечения ренты и усиливают оппозицию элит институтам частной собственности, которые ограничивали бы возможности присвоения ренты наиболее богатой и влиятельной частью общества (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001; Acemoglu and Robinson, 2006). Поэтому элиты во все большей степени воспринимают верховенство закона как препятствие, а не подспорье (Gould and Sikner 2008). Таким образом, сырьевые товары усугубили конфликт интересов по поводу институционального режима между элитами и обществом и создали новые угрозы для институтов частной собственности. Российские институциональные тренды последнего десятилетия соответствовали этой логике.

В некоторых случаях слабость или отсутствие института прав собственности обусловлено пренебрежением к ним со стороны государства, ответственного за их создание. Даже если эти институты не представляют непосредственной опасности для интересов эли-

ты, они не имеют особой ценности для «избранных». Поэтому этим институтам не уделяется особого внимания и государство направляет имеющиеся у него ресурсы на достижение других целей. Примером может служить политика государства в отношении малых и средних предприятий. Сырьевое изобилие тормозит реформы, необходимые для развития данного сектора экономики (Amin and Djankov 2009). Реформа по дерегулированию, осуществлявшаяся в начале 2000-х гг., стала единственной достойной внимания попыткой устранить многочисленные препятствия на пути развития малого и среднего бизнеса (Doing Business 2011). В результате на протяжении всего десятилетия показатели этого сектора оставались примерно на одном и том же уровне, а в конце рассматриваемого периода они начали снижаться.

Примерами институтов, пользующихся у элит низким приоритетом, являются народное образование и здравоохранение, поскольку и в России, и в других странах мира представители высших слоев общества имеют возможность получать такие услуги частным образом. Даже если эти институты имеют для правящего класса определенную ценность, элиты могут испытывать гораздо более сильные потребности в «клубных» благах, существенно важных для них самих, но не имеющих особого значения для остальных слоев общества. Если экономические интересы элит сосредоточены в сырьевых отраслях, то есть все основания полагать, что элиты будут уделять основное внимание важнейшим для этого сектора институтам и государственным факторам производства (например, финансовой инфраструктуре, нефте- и газопроводам, а также обеспечению безопасности и общественного порядка). Соответственно, другим институтам достанется меньше внимания.

Чтобы проиллюстрировать это расхождение интересов, движущей силой которого является ресурсное изобилие, рассмотрим модель экономики, состоящей из двух секторов. Первый из них образуют отрасли по добыче и первичной переработке полезных ископаемых, второй — остальные сферы экономики. Чистые объемы выпуска обоих секторов описываются производственной функцией $Y_i = F_i(G_i)$, $i = 1, 2$, где G_i — инвестиции в институты и другие общественные факторы производства, необ-

ходимые для соответствующих секторов (для простоты предположим, что эти институты являются специфическими для каждого сектора и не пересекаются друг с другом). Институты финансируются из налоговых поступлений, которые собираются по фиксированной ставке t (см.: McGuire and Olson 1996). Сбор налогов ввиду создаваемых ими искажений и обременений для бизнеса приводит к возникновению безвозвратного урона, который описывается мультипликатором $r(t)$.

Рассмотрим вначале случай демократически неподотчетного государства, когда институты расширяют налоговую базу, и разность между доходами от налогообложения и государственными инвестициями в институты составляет $tr(t)[F_1(G_1) + F_2(G_2)] - G_1 - G_2$. Если правительство выбирает ставку налога и расходы на факторы производства t^0, G_1^0, G_2^0 с тем, чтобы максимизировать данное выражение, то при разумных предположениях объем инвестиций в институты не достигнет оптимальных с социальной точки зрения уровней G_1^*, G_2^* , которые можно было бы ожидать при демократии, когда решения принимаются в интересах всего общества. Наоборот, налоговая ставка t^0 превышает общественно оптимальную ставку t^* .

Предположим теперь, что правящий класс, который контролирует и частично присваивает государственные доходы, помимо этого имеет долю в размере $s \leq 1$ в сырьевом секторе. В этом случае его совокупный доход из всех, государственных и частных источников, составляет $tr(t)[F_1(G_1) + F_2(G_2)] - G_1 - G_2 + s(1 - t)r(t)F_1(G_1)$. Аналогично тому, как было показано в одной из наших работ (Polishchuk 2012), мы можем утверждать, что по сравнению со ставкой налогообложения t^0 без доли элит в сырьевом секторе, при наличии этой доли ставка налога понизится до $\tilde{t}$; одновременно произойдет повышение инвестиций в институты в первом секторе: $\tilde{G}_1 > G_1^0$. Эти изменения согласуются с утверждением М. Макгуайра и М. Олсона о том, что в случае, когда у недемократического режима возникают непосредственные рыночные интересы, он становится чувствительнее к качеству институтов и экономической политики, и институты от этого улучшаются (McGuire and Olson 1996). В то же время в рассматриваемом нами случае имеет место и институци-

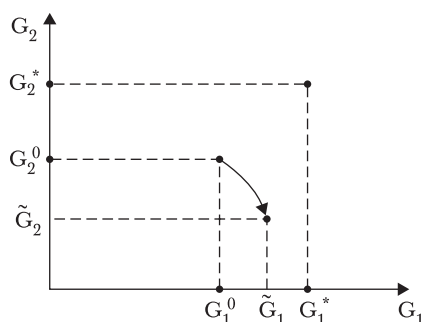


РИС. 8.4. Траектория институциональных ресурсов

ональный эффект ресурсного проклятия, поскольку происходит снижение инвестиций в институты, которые служат всей остальной экономике, до уровня еще более низкого, чем их первоначальный (и тоже недостаточный) объем, так что $\tilde{G}_2 < G_2^0$. Следствием прямой рыночной заинтересованности элит в сырьевом секторе становится снижение налоговой *ставки*, а значит и ценности для элит остальной части экономики; в результате происходит значительное уменьшение размеров *базы* налогообложения. Поэтому институтам, обслуживающим несырьевой сектор, уделяется меньше внимания и они получают меньше ресурсов. Если рассмотреть траекторию и институциональных реформ, то вдоль нее будет наблюдаться рост институтов извлечения ренты и ухудшение институтов прав собственности (рис. 8.4)¹². Существенно важной для этого справедливости данного вывода является низкая чувствительность сырьевого сектора к институтам общего назначения рыночной экономики (Guriev, Plekhanov, and Sonin 2009).

Предсказания, полученные на основании этой модели, вполне соответствуют политическим и экономическим трендам, которые наблюдались в России в последнее десятилетие. Государство установило прямой или косвенный контроль не только над нефтяной и газовой промышленностью, но и над большей частью

12. Относительное снижение важности институтов общего назначения и общественных услуг могло компенсироваться увеличением государственных доходов в результате сырьевого бума.

всего остального сырьевого сектора. В начале 2000-х гг. в России была введена плоская шкала налогообложения доходов физических лиц по ставке 13%. Страна приступила к осуществлению крупной программы строительства и модернизации трубопроводной системы, в рамках которой стоимость европейских и азиатских проектов исчисляется в миллиардах долларов. Устойчиво росли финансовый сектор, а также расходы на охрану общественного порядка и деятельность спецслужб¹³. Далеко не столь впечатляющим было развитие экономической инфраструктуры общего назначения, страдающей от массового материального и морального износа; не было также прогресса в универсальной и общедоступной защите прав собственности¹⁴.

Нецелевое применение институтов

Номинально в России имеются все основные институты рыночной демократии, однако многие из них функционируют далеко не столь эффективно, как ожидалось¹⁵. Россия, как и ряд других переходных и развивающихся стран, демонстрирует «институциональную инвариантность» (Acemoglu and Robinson 2008), когда ре-

13. Во время написания этой главы был опубликован проект бюджета Российской Федерации на 2012 г., подготовленный министерством финансов страны. В соответствии с проектировками бюджета расходы на национальную безопасность и охрану общественного порядка должны были увеличиться на 37%, а оборонные расходы — на 20%. Почти все остальные категории бюджетных расходов были намечены к сокращению (Коммерсант, 7 июля 2011).

14. Даже если реформы направлены на развитие институтов частной собственности, они могут быть остановлены на полпути, лишившись механизмов осуществления, мониторинга и ресурсной поддержки. Примером может служить процесс дачной амнистии. Эта реформа была начата в 2006 г. с целью внедрения не требующего крупных затрат механизма быстрого оформления прав собственности на более чем 40 млн дач (пригородных земельных участков, *de facto* принадлежавших российским домохозяйствам). Предполагалось, что дачная амнистия будет способствовать подъему рынка загородной недвижимости, облегчит доступ к кредиту и приведет к повышению ликвидности активов домашних хозяйств. Но в отсутствие необходимых правил, технической и административной поддержки, а также политической воли реформа потерпела провал — к 2010 г. права собственности на дачные участки подтвердили менее 12% их владельцев (Khmel'nitskaya 2011).

15. Данный раздел основывается на Polishchuk 2012.

формы не сказываются на существующем социальном, экономическом и политическом порядке, и вновь вводимые институты оказывают в лучшем случае незначительное воздействие на *status quo*. Одна из причин отсутствия ожидаемого вклада институтов в экономическое развитие заключается в том, что институты *используются нецелевым образом*, когда мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов.

При нецелевом применении института создаваемые им возможности используются непредусмотренными способами и ради целей, не связанных с *raison d'être* данного института. Такие институты могут превратиться в источник частных выгод (ренды), получаемых оппортунистически ведущими себя агентами за счет общества в целом. В результате институты перестают служить общественным интересам, вопреки первоначальному замыслу, и превращаются в средства перераспределения, что нередко ведет к чистым потерям экономической эффективности и общественного благосостояния.

В многообразии нецелевого применения институтов удастся обнаружить некоторые сходные особенности, что позволяет предложить следующую типологию. Во-первых, институтами можно *манипулировать*; во-вторых, институт может *использоваться в качестве прикрытия* неблагоприятной или, возможно, противозаконной деятельности; в-третьих, он может быть «*захвачен и подчинен*» определенной группой интересов.

Возможности манипулирования институтом возникают в том случае, когда его функционирование основывается на неточных и/или плохо исполняемых правилах. В этих случаях он утрачивает способность уменьшать степень неопределенности посредством подачи достоверных сигналов о ненаблюдаемых признаках и поведении экономических агентов. По мере увеличения количества нарушителей общество постепенно утрачивает доверие к институту и его репутация оказывается под угрозой.

Такой исход может быть проиллюстрирован на примере российского некоммерческого сектора. Репутация некоммерческого сектора и оценка обществом качества предоставляемых им услуг зависит от соблюдения усло-

вия неприисвоения прибыли (Hansmann 1980), которое ограничивает стимулы к сокращению издержек, возможно, ценой снижения качества производимых услуг, не всегда наблюдаемого потребителями. Если соблюдение условия неприисвоения прибыли не обеспечивается должным образом, то недобросовестные операторы могут воспользоваться преимуществом правового положения и репутации некоммерческого сектора, одновременно нарушая правила, на которых основывается его образ в глазах общественности. Установившееся в результате этого «смешивающее равновесие» ведет к подрыву доверия к некоммерческому сектору и вытеснению добросовестных некоммерческих организаций искателями ренты (Полищук 2007). Злоупотребления своим статусом со стороны российских некоммерческих организаций с целью уклонения от налогов и отмывания денег, а также их использование как политического орудия, привели к резкому увеличению отчетности и повышению иных нормативных и контрольных требований. В результате ряды российских некоммерческих организаций значительно поределели, так как издержки соответствия новым правилам оказались запретительно высокими.

Аналогичные процессы наблюдались до недавнего времени в сфере высшего образования в России. Едва ли не главной причиной быстрого роста негосударственных вузов (являющихся по своему юридическому статусу некоммерческими организациями) и коммерциализации государственных учебных заведений было стремление к материальной выгоде. Острая конкуренция между вузами привела к драматическому падению качества образования, поскольку популярной конкурентной стратегией стало снижение академических стандартов и возможность получения диплома ценой минимальных затрат времени и сил студентов — разумеется, при условии внесения платы за обучение. Данное обстоятельство поддерживало экстенсивный рост сектора высшего образования до невиданного никогда прежде уровня, но способности института высшего образования приумножать человеческий капитал был нанесен значительный урон (Полищук 2010).

Институты могут подвергаться манипуляциям со стороны тех, кто использует недостатки законодательства.

Законы представляют собой «неполные контракты» и во многих случаях они оставляют в правовом поле открытые для интерпретации «серые» области; эти пробелы в законодательстве заполняются судами и регуляторами (Pistor and Xu 2003). Если предлагаемая интерпретация непоследовательна или ошибочна, неполнота законов делает их уязвимыми к нецелевому применению, когда соблюдается буква закона, но при этом грубо нарушается его дух и замысел. Иллюстрацией манипулирования институтом может служить использование российских законов о банкротстве (Полтерович 2001; Polishchuk 2008). Институт банкротства несостоятельных должников по своему замыслу должен защищать интересы кредиторов и способствовать повышению эффективности корпоративного управления, но на практике его нецелевое использование позволяет корпоративным рейдерам осуществить захват экономически состоятельного бизнеса, вывести его активы или использовать иные формы передела собственности. Россия пережила настоящую волну «заказных банкротств», объектами которых становились экономически состоятельные фирмы, тогда как убыточные и обремененные долгами производства, в отношении которых процедура банкротства по ее замыслу и должна была применяться, оставались незатронутыми.

Российская интерпретация корпоративной социальной ответственности прекрасно иллюстрирует нецелевое использование законных институтов для прикрытия сомнительных действий. В соответствии с современным пониманием социально ответственной деятельности корпорации нередко добровольно финансируют социально значимые проекты сверх того, что предусматривается налоговым законодательством или регуляторами, а также материально поддерживают различные благотворительные начинания. Такое поведение позволяет завоевать лояльность социально ответственных потребителей или может быть ответом на давление граждан, озабоченных той или иной общественной проблемой. В России же широкое распространение получила практика нецелевого использования корпоративной социальной ответственности представителями государственной власти для принуждения компаний к финансированию

внебюджетных проектов и программ, или в качестве разменной монеты в негласных соглашениях между предприятиями и чиновниками по установлению преференциального доступа к рынкам, ресурсам или контрактам на поставки продукции (Polishchuk 2009b). Такого рода практики могли оказать отрицательное воздействие на экономическую эффективность и общественное благосостояние (Shleifer and Vishny 1994).

Посредническая деятельность — еще один пример использования института в качестве прикрытия. Посредники востребованы в силу своей способности снижать транзакционные издержки различных обменных сделок (причем не только в добросовестных, но и в противоправных сделках, когда посредник берет на себя криминальную часть сделки, после чего становится недоступным для преследования) (Яковлев, 2007). Посредники в числе прочего оказывают содействие частным лицам в преодолении административных барьеров, используя при этом преимущества специализации и экономии от масштаба. Однако в интересах своих клиентов они могут также прибегать к коррупции, радикально сокращая при этом коррупционные издержки и риски (Lambsdorff 2002; Полищук, Шестоперов и Щетинин 2008).

По всей видимости, наиболее известным способом нецелевого использования института является его захват, когда институт переходит под контроль группы интересов, которая зависит от данного института (Stigler 1971). В России известно множество хорошо документированных примеров захвата таких ключевых институтов, как экономическое регулирование, арбитражные суды и суды общей юрисдикции, местные органы власти и т. д. (Hellman, Jones, and Kaufmann 2003; Polishchuk 2004; Slinko, Yakovlev, and Zhuravskaya 2005; Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007; Yakovlev and Zhuravskaya 2009; Frye 2010).

Институты и кризис

Как известно, кризисы являются катализаторами институциональных реформ — они наглядно выявляют накопившиеся диспропорции, застарелые проблемы и узкие

места. В периоды кризисов возникает ощущение неотложной необходимости перемен. Кризисы расшатывают политическую базу правящих и привилегированных групп, противостоящих переменам. Наконец, они способствуют созданию коалиций, выступающих за реформы (Drazen 2000).

Глобальный экономический и финансовый кризис 2008 г. еще раз подтвердил это правило. Развитые и развивающиеся страны откликнулись на происходившие события целым «веером» разнообразных политических решений, многие из которых выходили далеко за рамки оперативных антикризисных мер и носили характер долгосрочных институциональных изменений. Регион переходных экономик также оказался вовлеченным в эти общие для всего мира усилия; страны Центральной и Восточной Европы предприняли шаги, направленные на экономическую реструктуризацию посредством повышения эффективности судебной системы, и процедур банкротства, снижению высоты барьеров входа на рынок, облегчения доступа к финансированию и т. д. (Doing Business 2011).

Кризис нанес по России более сильный удар, чем по любой другой стране из «Большой двадцатки» — темпы роста упали с 5% в 2008 г. до -8% годом позже. Основной причиной столь резкого сокращения был крах глобальных цен на сырьевые товары и (в который раз) однобокая структура российской экономики.

Непосредственный отклик на кризис в виде различных антикризисных мер оказался в России своевременным и эффективным, особенно с точки зрения защиты финансовой системы. Казалось бы, за этими первоначальными шагами должны были последовать институциональные или структурные реформы, направленные на устранение коренных причин уязвимости России перед внешними экономическими шоками. К сожалению, практически никаких реформ такого рода не последовало (Guriev and Tsyvinski 2010). В послекризисный период основной приоритет государства состоял не в осуществлении реструктуризации, но в недопущении преобразований во имя сохранения стабильности в обществе. Неэффективные предприятия и отрасли получили передышку за счет повышения импортных пошлин и круп-

ных субсидий; государственное финансирование активной политики на рынке труда составляло всего лишь одну седьмую часть от общего объема средств, направленных в «реальный сектор» (Guriev and Tsyvinski 2010). Компаниям было дано понять, что им следует продемонстрировать социальную ответственность, сохраняя занятую на предприятиях рабочую силу; в противном случае к ним могли быть применены различные санкции. В то же время такой надежный антикризисный инструмент, как инвестиции в общественную инфраструктуру, практически не использовался, несмотря на всю остроту проблем в инфраструктурных отраслях.

Не были предприняты и сколько-нибудь значительные шаги, направленные на улучшение защиты прав собственности, упрочение верховенства закона и содействие конкуренции; вместо этого «[российское] государство продолжает играть важную, а в некоторых областях возрастающую, роль в экономике, прежде всего (но не только), в стратегических секторах и банковской сфере» (EBRD 2010, 138). Пожалуй, нигде зависимость от административных инструментов не проявляется так наглядно, как в подходе российского государства к экономической модернизации — предполагается, что основными источниками инноваций будут уполномоченные на то государственные компании (например, корпорация «Роснано») или институциональные анклавы (проект «Сколково»). Для продвижения инноваций в остальной экономике было учреждено квазигосударственное Агентство стратегических инициатив, призванное оказывать индивидуальную поддержку отдельным инноваторам.

Демонстрируемое российским правящим классом нежелание использовать для преодоления кризиса такой инструмент, как давно назревшая институциональная реформа, может быть объяснено в рамках теории запаздывающей модернизации, предложенной Д. Асемоглу и Дж. Робинсоном (Acemoglu and Robinson 2006). Для осуществления реформ необходимо заручиться поддержкой элит. Модернизация обещает им немалые выгоды благодаря росту экономики, значительной долей которой владеют представители элит. Однако использование таких средств осуществления модернизации

ции, как повышение социальной и пространственной мобильности, улучшение защиты экономических прав, более интенсивная конкуренция и ослабление государственного контроля, способно привести к повышению рисков для политического *status quo*, в результате чего правящие элиты могут потерять свои привилегии. Поэтому решение об осуществлении реформ или об отказе от преобразований отражает выбор между экономическими выгодами и политическими рисками для элит.

Если говорить о России, то с точки зрения элит модернизация принесла бы им относительно скромные экономические выгоды — как уже отмечалось, сырьевой сектор, в котором сосредоточены интересы элит, не особенно чувствителен к качеству экономических институтов общего назначения, и модернизация едва ли существенно повысит его ценность. Что касается политических рисков, то, как считают Асемоглу и Робинсон, элиты склонны пренебречь ими в политических режимах двух типов: когда правящая группа уверена в устойчивости своего положения и не опасается незначительной «турбулентности», вызванной реформами, либо наоборот, когда политическая система высококонкурентна и отказ от реформ даст ценные козыри политическим оппонентам. Современная Россия не относится ни к первой, ни ко второй категории. «Вертикаль власти» успешно прошла через наиболее острую фазу кризиса и не подвергается прямым политическим вызовам, но ее устойчивость и сама жизнеспособность обусловлены сохранением экономического процветания, которое наблюдалось в России на протяжении последнего десятилетия. Низкое качество существующих институтов и сохраняющаяся зависимость от волатильных сырьевых рынков ставят под сомнение выполнение этого условия, не говоря уже о нарастающих экономических и социально-демографических диспропорциях. Хрупкость *status quo* обуславливает нежелание власти принимать на себя дополнительные риски подлинной институциональной модернизации и экономической реструктуризации до тех пор, пока она не будет вынуждена пойти на преобразования под давлением общества.

Институты и общество

Институциональная реформа 1990-х гг. в значительной степени контролировалась олигархами, а преобразования, осуществлявшиеся в 2000-е гг. — правящими элитами. Ни одна из этих групп не представляла должным образом общество в целом и не стремилась к удовлетворению общественных потребностей в институтах «открытого типа», включая защиту частной собственности. Часто утверждается, что наилучшей политической предпосылкой для осуществления реформ является политическая либерализация, которая позволила бы «хорошо информированному и наделенному соответствующими правами обществу выбрать свой собственный путь экономической реформы и свой собственный набор рыночных институтов» (Gould and Sikner 2008, 744). Какую роль в обозримом будущем сыграет или могло бы сыграть российское общество в институциональной реформе?

С точки зрения результатов функционирования институтов и осуществления реформы очень важное значение могут иметь нормы, ценности и модели поведения людей, в своей совокупности образующие культуру общества. Культура составляет основу социального капитала — способности общества к коллективным действиям и самоорганизации (Патнэм 1996; Putnam 1993; другими компонентами социального капитала являются доверие, а также социальные сети и ассоциации). Формальные институты и социальный капитал служат достижению схожих целей — они устанавливают правила игры в обществе (Норт 1997; North 1990) и координируют индивидуальные действия. Таким образом, есть все основания полагать, что социальный капитал и формальные институты являются взаимозаменяемыми и недостаток первого может быть компенсирован более энергичной институциональной реформой (Knack and Keefer 1997). В то же время в современной литературе (см. обзор в Menyashv and Polishchuk 2011) появляется все больше свидетельств, согласно которым социальный капитал способствует повышению эффективности государственных учреждений и качества общественных услуг, *дополняя* тем самым формальные институты.

Механизмы такого рода взаимодополняемости варьируются от согласия с формальными институтами и осознания их ценности до умения должным образом применять такие институты и низового контроля за соблюдением соответствующих правил. В частности, эффективность вновь введенных законов зависит от правильного их понимания и восприятия в местном контексте, а также их согласованности с преобладающими нормами и потребностями общества и частного сектора (Cooter 1997; Berkowitz, Pistor, and Richard 2003). В случае если новые законы отвечают этим условиям, возникают стимулы к их использованию должным образом и частные лица готовы прийти на помощь государству в отстаивании и соблюдении положений права.

Данные опросов и обследования свидетельствуют о широко распространенном в российском обществе недоверии к ключевым институтам рыночной демократии (Общественное мнение 2011; Горшков, Крумм и Петухов 2011). Доля респондентов, которые полагают, что государство должно полностью восстановить централизованное планирование, увеличилась с 16% в 1994 г. до 28% в 2011 г.; еще 41% опрошенных уверены в необходимости воссоздания государственного сектора при сохранении и упрочении экономических свобод. Согласно полученным данным 21% респондентов выступают против частной собственности (увеличение по сравнению с 16% в 2005 г.), а ее сторонниками являются 35% опрошенных (уменьшение по сравнению с 52% шесть лет назад)¹⁶. Около 71% опрошенных (в 2001 г. — 62%) согласны с утверждением, что простые граждане никак не могут повлиять на положение дел в государ-

16. Согласно И. А. Денисовой и ее коллегам, около 40% россиян уверены в необходимости возвращения и сохранения в государственной собственности приватизированных активов, в то время как за сохранение *status quo* выступают всего 20% населения страны (Denisova et al. 2009). Наличие у населения трудовых навыков, соответствующих требованиям рынка, способно усилить поддержку приватизации в процессе перехода к рыночной экономике, но только в случае эффективного государственного управления и развивающейся демократии. Слабость российских политических институтов является одной из причин ограниченной поддержки приватизации среди ее естественных сторонников, которые имеют возможность извлечь выгоды из рыночной экономики, основывающейся на частной собственности.

стве и все зависит от политиков и высших должностных лиц. Политическая стабильность в России обеспечивается главным образом высоким уровнем доверия к главе государства (см. также: Treisman 2010; Rose, Mishler, and Munro 2011), при этом судебная система и парламент страны пользуются у граждан в 8 раз более низким доверием, а политические партии — в 13 раз более низким, чем первое лицо. Всё вышеперечисленное свидетельствует о том, что некоторые ключевые институты России очень слабо укоренены в социальной «ткани»; тем самым они весьма уязвимы с точки зрения их подчинения групповым интересам и манипулирования последними.

Оценка институтов со стороны общества, и вытекающее из нее желание (или отсутствие такового) оказывать им поддержку на низовом уровне может зависеть от недавней исторической памяти. Если новый институт с самого начала терпит неудачу и не оправдывает положительных ожиданий, общество может отказать ему в поддержке. Это может быть проиллюстрировано на примере российской федеративной системы, не имевшей ни надежных корней в национальной политической культуре, ни глубоких и значимых исторических прецедентов (Polishchuk 1999). Лишенный надежных социальных и культурных якорей, российский федерализм оказался предрасположенным к крайностям. Если с начала и до середины 1990-х гг. федеральный центр отличала едва ли не полная беспомощность, то после изменения направления политического ветра ей на смену пришла сверхцентрализация власти.

Недостаток социального капитала способен существенно ухудшить функционирование институтов, которые в более благоприятных условиях могли бы оказаться высокоэффективными и полезными обществу. Наглядной иллюстрацией «узких мест», создаваемых дефицитом социального капитала при проведении институциональных реформ, являются российские товарищества собственников жилья (ТСЖ). ТСЖ создаются для коллективного владения и управления общей собственностью в многоквартирных жилых домах. Основные преимущества ТСЖ перед муниципальным управлением многоквартирными домами (полностью дискредитировавшим себя за прошедшие десятилетия своей неэф-

фективностью и пренебрежением нуждами жильцов) заключаются в прямой заинтересованности жильцом в хорошем содержании своего дома и наличии информации «из первых рук» о состоянии дома, необходимой для должного использования имеющихся ресурсов. Однако несмотря на эти преимущества и надежды, возлагавшиеся на институт ТСЖ, результаты его функционирования оказались весьма неоднозначными (Polishchuk and Borisova 2010). Успехи и неудачи российских ТСЖ в решающей степени зависят от коллективной способности жильцов осуществлять совместный контроль над деятельностью правления ТСЖ и управляющих компаний. Если жильцы к этому неспособны, то ТСЖ превращается в «пустую оболочку», а положение жильцов еще более ухудшается ввиду расхищения ресурсов ТСЖ неподконтрольным руководством или компаниями, взявшими на себя управление домом.

Таким образом, нехватка социального капитала во многих случаях тормозит прогресс реформ. Тем не менее имеются и примеры более активного общественного участия в процессе институциональных преобразований.

В частности, поскольку политические партии в России носят по преимуществу номинальный характер и не обеспечивают эффективного представительства общественных интересов, оставленные ими лакуны отчасти заполняют российские деловые ассоциации, которые доносят до властей информацию о потребностях и заботах частного сектора. По наблюдению У. Пайла, участие фирм, нуждающихся в защите прав собственности, особенно важно в менее конкурентных с политической точки зрения регионах России (Pyle 2009). Это свидетельствует о том, что деятельность этих ассоциаций способна замещать собой нехватку политической конкуренции. А. А. Яковлев, А. Ю. Зудин и В. В. Голикова сообщают о целом ряде успешных примеров лоббирования со стороны деловых ассоциаций, которым удалось добиться положительных изменений в решениях правительства, а также об их эффективной деятельности в сфере саморегулирования и внедрения отраслевых стандартов (Яковлев, Голикова и Зудин 2011). А. А. Яковлев и А. В. Говорун показывают, что активнее других

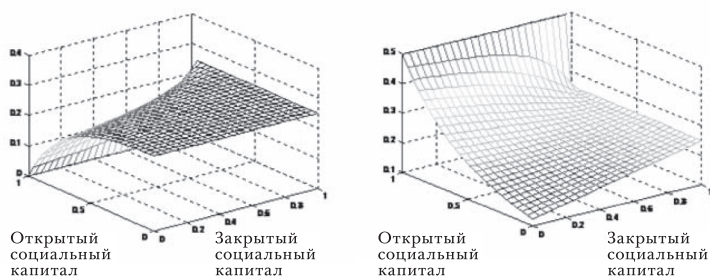
в деятельности подобных объединений участвуют динамичные инновационные компании, особенно чувствительные к качеству инвестиционного климата (Yakovlev and Govorun 2011).

Еще одной зоной роста гражданского общества в России являются местные сообщества, все чаще принимающие на себя ответственность за институциональное строительство и предоставление общественных услуг. Разочарование, вызванное бездействием региональных или муниципальных органов власти, становится движущей силой инициатив снизу. По сообщениям российских средств массовой информации, такие начинания варьируются от борьбы с лесными пожарами и реализации местными силами и средствами инфраструктурных проектов до участия представителей добровольных народных дружин в борьбе с преступными группировками. В то же самое время в некоторых российских регионах на местном уровне разворачиваются гораздо более конкурентные политические процессы, чем в общенациональном масштабе (см., например: Петров и Титков 2010). Участие в политической деятельности и осведомленность о ней полностью себя оправдывают; так, О. Г. Васильева обнаружила существование в российских регионах положительной корреляции между политической конкуренцией и предоставлением общественных благ.

Два пути институционального строительства на местном и региональном уровнях — требование большей подотчетности и эффективности от местных органов власти или самостоятельное осуществление местных инициатив, замещающих собой действия власти, — предполагают различные типы коллективных действий и нуждаются в различных видах социального капитала. Как правило, местные низовые инициативы ограничены по масштабу и реализуются силами небольших сообществ, члены которых доверяют друг другу и готовы на началах взаимности действовать сообща ради общего блага. Все сказанное является характеристиками *закрытого* (bonding) типа социального капитала. Наоборот, эффективное государственное управление и подотчетность власти обществу обеспечиваются доверием и общностью ценностей в рамках широких общественных

коалиций, выходящих за социальные, культурные и экономические границы. Способность создавать такие коалиции известна как открытый (bridging) социальный капитал.

Как показывают Р. Ш. Меняшев и Л. И. Полищук, закрытый социальный капитал способен оказывать отрицательное воздействие на государственное управление и формальные институты, так как он ограничивает спрос населения на предоставляемые государством институты и общественные блага, а также делает общество безразличным к неэффективности государства и снижает таким образом политические издержки ошибок или злоупотреблений государственных чиновников (Menyashev and Polishchuk 2011). В терминологии, предложенной А. Хиршманом (Хиршман 2009; Hirschman 1970), открытый социальный капитал поддерживает «голос», т.е. политическое участие, в то время как закрытый социальный капитал предоставляет возможность «ухода» в неформальные сети и локальную взаимопомощь. В последнем случае закрытый социальный капитал становится барьером на пути к современным эффективным институтам. При достаточном запасе открытого социального капитала государство и формальные институты действуют эффективно и в закрытом социальном капитале нет особой необходимости (он «простаивает»). При острой нехватке открытого социального капитала неподотчетное государство не выполняет своих обязательств перед обществом, которому приходит-



а) Институциональные деформации

б) Общественное благосостояние

РИС. 8.5. Воздействие социального капитала на институциональные деформации (слева) и общественное благосостояние (справа)

ся в таком случае рассчитывать на собственные силы и полагаться на закрытый социальный капитал как последнее средство. Наконец, в промежуточном диапазоне, когда объем открытого капитала недостаточно велик для того, чтобы обеспечить полную подотчетность государства, закрытый социальный капитал *вытесняет* открытый и оказывает в таком случае результирующее отрицательное воздействие на общественное благосостояние (рис. 8.5). Результаты эмпирического анализа, приведенные в статье Р. Ш. Меняшева и Л. И. Полищука, подтверждают эти выводы — открытый социальный капитал способствует повышению уровня муниципального управления, эффективность формальных институтов и удовлетворенность жизнью в российских городах, в то время как закрытый капитал оказывает отрицательное воздействие на все перечисленные выше показатели.

Истории успехов отраслевых ассоциаций и политической мобилизации местных сообществ сигнализируют о потенциале российского гражданского общества, позволяющем предположить, что оно способно играть более активную роль в институциональной реформе. Его наличие подтверждают и массовые политические выступления в декабре 2011 г., участники которых протестовали против фальсификаций на парламентских выборах. Примечательно, что в авангарде этих протестов шел экономически благополучный средний класс¹⁷, в соответствии с гипотезой развития, выступивший с требованиями о верховенстве закона и предоставлении гражданам политических прав и свобод — другими словами, с требованиями о создании современных институтов, которые в большей степени соответствовали бы потребностям экономического развития России.

Заключительные комментарии

На протяжении всех двадцати лет посткоммунистической истории России институты и экономическое развитие (или отсутствие таковых) были тесно переплетены друг с другом.

17. См.: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112274>.

Россия вступила на путь посткоммунистической трансформации со слабым правительством, быстро утратившим поддержку в обществе. Политика невмешательства реформаторов основывалась на ожидании органического рождения и развития необходимых рыночных институтов как естественного результата экономических свобод. Единственной практической стратегией реформ было введение и распространение частной собственности. Эта стратегия потерпела неудачу, что соответствует исторически низкой вероятности спонтанного возникновения социального порядка открытого доступа (Норт, Уоллис и Вайнгаст 2011; North, Wallis, and Weingast 2009) и создания благоприятного институционального режима. Резкая экономическая поляризация — известный враг эффективных институтов (Engerman and Sokoloff 2000) — препятствовала созданию и распространению защищенных прав собственности, которые были вытеснены институтами изъятия ренты. Глубокий и продолжительный экономический спад, который был результатом неэффективных институтов, привел к возникновению серьезных политических рисков, что, в свою очередь, обусловило дальнейшие задержки в осуществлении реформы.

В течение первого десятилетия переходного периода произошло значительное ослабление поддержки обществом либеральной рыночной демократии и усиление государства в ответ на новые общественные настроения в пользу консолидации и стабильности, пусть даже в ущерб правам и свободам личности. Десятилетие устойчивого экономического роста открыло надежды на включение обратной причинно-следственной связи (Glaeser et al. 2004), когда эффективные институты становятся одним из результатов экономического развития. Основным препятствием, не позволившим осуществить этот сценарий на практике, стала сильная зависимость российской экономики от сырьевого сектора; институты не только не были улучшены, но существенно проиграли в качестве под воздействием «ресурсного проклятия». Правящие элиты рассматривали институты частной собственности как второстепенные и во многих случаях относились к ним как к возможной угрозе своим интересам, что предсказуемо повлекло за собой задерж-

ку в становлении этих институтов. Как и в других нефтегосударствах, в ответ на требования низов об улучшении институтов и государственного руководства политическая система обращается к популистской политике и патронажу, а также стремится ограничить политическую конкуренцию и свободы средств массовой информации.

Перспективы радикального улучшения экономических и политических институтов в России, что позволило бы обеспечить прочную основу устойчивого роста и процветания, зависят от способности общества стать носителем спроса на правовое государство, защиту прав собственности и эффективное государственное управление, а также вести диалог с политическими элитами по этим вопросам. Аналогичные требования выдвигались низами и в начале 1990-х гг., но в последние годы с ними выступили не небольшие олигархические группы, а значительно более широкие общественные коалиции. Таким образом, перспективы институциональной модернизации в России связаны с накоплением гражданской культуры (Almond and Verba 1963) и других разновидностей современного социального капитала, запас которого в стране остается недостаточным. Надежды на накопление социального капитала могут быть связаны с экономическим развитием и ростом среднего класса. Известны многочисленные примеры успешной самоорганизации в российской экономике и обществе, способствующей росту политической активности и улучшению институтов и государственного управления.

Вместе с тем следует отдавать себе отчет, что оптимистичный сценарий, когда экономический рост и накопление человеческого капитала ускоряют формирование гражданской культуры и просоциальных ценностей (Glaeser, Ponzetto, and Shleifer 2007), что, в свою очередь, положительно влияет на институты, не является заранее предопределенным. В России современные ценности, необходимые для упрочения рыночной демократии, существуют наравне с архаическими представлениями и социальным опытом (Rose 2000). Различные типы социального капитала, некоторые из которых способствуют росту эффективности институтов, а некоторые оказывают на институты отрицательное влияние, могут так или иначе замещать или вытеснять друг дру-

га, приводя к различным институциональным режимам (Tabellini 2008b). Это создает значительную неопределенность относительно институциональной системы России в средне- и долгосрочной перспективе.

Библиография

- Гайдар, Е. Т. 2006. *Гибель империи. Уроки для современной России*. М.: РОССПЭН.
- Горшков, М. К., Р. Крумм и В. В. Петухов (ред.) 2011. *Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров*. М.: Весь мир.
- Норт, Д. 1997. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала».
- Норт, Д., Дж. Уоллис и Б. Вайнгаст. 2011. *Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. М.: Издательство Института Гайдара.
- Патнэм, Р. 1996. *Чтобы демократия сработала*. М.: Ad Marginem.
- Петров, Н. и А. Титков (ред.). 2010. *Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник*. М.: РОССПЭН.
- Полищук Л. И. 2007. «Сравнительные преимущества некоммерческого сектора: теория, мировая практика и российские реалии» в: *Некоммерческий сектор. Экономика, право и управление: Доклады Международной научной конференции, Москва, 25–26 мая 2007 г.* М.: ГУ — ВШЭ.
- Полищук, Л. И. 2010. «Коллективная репутация в высшей школе: анализ равновесной модели», *Журнал новой экономической ассоциации*. № 7. С. 46–69.
- Полищук, Л. И., Шестоперов О. М., Щетинин О. А. 2008. «Посредники между частным сектором и государством: содействие бизнесу или соучастие в коррупции?» *Вопросы экономики*. № 3. С. 106–123.
- Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 24–50.
- Общественное мнение — 2010. 2011. М.: Левада-Центр.
- Яковлев, А. 2007. *Агенты модернизации*. М.: ГУ — ВШЭ.
- Яковлев, А., В. Голикова и А. Зудин. 2011. «Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России», *Общественные науки и современность*. № 3. С. 26–35.
- Хиршман, А. О. 2009. *Выход, голос и верность: реакция на упадок фирм, организаций и государств*. М.: Новое издательство.
- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2001. “The Colonial Origin of Comparative Development”, *American Economic Review* 91(5): 1369–1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2002. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World

- Income Distribution”, *Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1231–1294.
- Acemoglu, D., and J. Robinson. 2006. “Economic Backwardness in Political Perspective”, *American Political Science Review* 100 (1): 115–131.
- Acemoglu, D., and J. Robinson. 2008. “Persistence of Power, Elites, and Institutions”, *American Economic Review* 98 (1): 267–293.
- Alexeev, M., and R. Conrad. 2009. “The Elusive Curse of Oil”, *Review of Economics and Statistics* 91 (3): 586–598.
- Alexeev, M., and R. Conrad. 2011. “The Natural Resource Curse and Economic Transition”, *Economic Systems* 35 (4): 445–461.
- Almond, G., and S. Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Amin, M., and S. Djankov. 2009. “Natural Resources and Reform”, World Bank Policy Research Working Paper 4882.
- Bardhan, P. 2005. *Scarcity, Conflict, and Cooperation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Berkowitz, D., K. Pistor, and J.-F. Richard. 2003. “Economic Development, Legality, and the Transplant Effect”, *European Economic Review* 47 (1): 165–195.
- Bertelsmann Stiftung. 2010. *Bertelsmann Transformation Index*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blanchard, O., and A. Shleifer. 2000. “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF Staff Papers* 48 (4): 171–179.
- Boycko, M., A. Shleifer, and R. Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brunschweiler, C. 2008. “Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions, and Economic Growth”, *World Development* 36 (3): 399–419.
- Cooter, R. 1997. “The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development”, in *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington DC, World Bank, 191–206.
- Denisova, I., M. Eller, T. Frye, and E. Zhuravskaya. 2009. “Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions”, *American Political Science Review* 103 (2): 284–304.
- Doing Business. 2011. *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*. Washington, DC: World Bank.
- Drazen, A. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Easterly, W., and R. Levine. 2003. “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 50 (1): 3–39.
- EBRD. 2010. *Transition Report 2010: Recovery and Reform*. London: EBRD.
- Egorov, G., S. Guriev, and K. Sonin. 2009. “Why Resource-Poor Dictators Allow Freer Media: A Theory and Evidence from Panel Data”, *American Political Science Review* 103 (4): 645–668.
- Engerman, S., and K. Sokoloff. 2000. “Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World”, *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 217–232.

- Freedom House. 2011. *Nations in Transit 2011*. Washington, DC: Freedom House.
- Frye, T. 2006. "Original Sin, Good Works and Property Rights in Russia", *World Politics* 58 (4): 479–504.
- Frye, T. 2010. "Corruption and Rule of Law". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Åslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 79–94.
- Gaddy, C., and B. Ickes. 2005. "Resource Rent and the Russian Economy", *Eurasian Geography and Economics* 46 (8): 559–583.
- Gaidar, Y. 2007. *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Glaeser, E., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer. 2004. "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth* 9 (3): 271–303.
- Glaeser, E., G. Ponzetto, and A. Shleifer. 2007. "Why Does Democracy Need Education?", *Journal of Economic Growth* 12 (2): 77–99.
- Goldman, M. 2003. *The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. New York: Routledge.
- Gould, J., and C. Sikner. 2008. "Making Market Democracies? The Contingent Loyalties of Post-Privatization Elites in Azerbaijan, Georgia and Serbia", *Review of International Political Economy* 15 (5): 740–769.
- Guriev, S., A. Plekhanov, and K. Sonin. 2009. "Development Based on Commodity Revenue", EBRD Working Paper 108.
- Guriev, S., and A. Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism", *Journal of Economic Perspectives* 19 (1): 131–150.
- Guriev, S., and A. Tsyvinski. 2010. "Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Åslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 9–38.
- Guriev, S., G. Yegorov, and K. Sonin. 2009. "Media Freedom in Dictatorships", *American Political Science Review* 103 (4): 645–668.
- Gwartney, J., J. Hall, and R. Lawson. 2010. *Economic Freedom of the World*. 2010 Annual Report. Vancouver: Fraser Institute.
- Gylfason, T., T. Herbertsson, and G. Zoega. 1999. "A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth", *Macroeconomic Dynamics* 3 (2): 204–225.
- Gylfason, T., and G. Zoega. 2006. "Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investments", *World Economy* 29 (8): 1091–1115.
- Hansmann, H. 1980. "The Role of Non-Profit Enterprise", *Yale Law Journal* 89 (5): 835–901.
- Hellman, J. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition", *World Politics* 50 (2): 203–234.
- Hellman, J., G. Jones, and D. Kaufmann. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies", *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 751–773.
- Heritage Foundation. 2011. *2011 Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Heritage Foundation.

- Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoff, K., and J. Stiglitz. 2004. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies", *American Economic Review* 94 (3): 753–763.
- Karl, T. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro States*. Berkeley: University of California Press.
- Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Khmelnitskaya, E. 2011. "Legal Formalization of Property Rights: Diagnostics of the 'Dacha Amnesty' Failure", Mimeo.
- Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251–1288.
- Laban, R., and H. Wolf. 1993. "Large-Scale Privatization in Transition Economies", *American Economic Review* 83 (5): 1199–1210.
- Lamber-Mogiliansky, A., K. Sonin, and E. Zhuravskaya. 2007. "Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant", *Journal of Comparative Economics* 35 (2): 254–277.
- Lambsdorff, J. G. 2002. "How Confidence Facilitates Illegal Transactions", *American Journal of Economics and Sociology* 61 (4): 829–853.
- Levitsky, S., and L. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* 13 (2): 51–65.
- McGuire, M., and M. Olson. 1996. "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature* 34 (1): 72–96.
- Mehlum, H., K. Moene, and R. Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal* 116 (508): 1–20.
- Menyashev, R., and L. Polishchuk. 2011. "Does Social Capital Have an Economic Payoff in Russia?" Working Paper WP10/2011/01, Higher School of Economics, Moscow.
- Miller, T., and K. Holmes. 2011. *2011 Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Heritage Foundation.
- Natkhov, T., and L. Polishchuk. 2012. "Institutions and the Allocation of Talent", Higher School of Economics Working Paper WP BRP 15/EC/2012.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D., J. Wallis, and B. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics*. Cambridge MA: MIT Press.
- Pistor, K., and C. Xu. 2003. "Incomplete Law: A Conceptual and Analytical Framework and its Application to the Evolution of Financial Market Regulation", *Journal of International Law and Politics* 35(4): 931–1013.
- Polishchuk, L. 1999. "Russian Federalism: Decentralization that Failed", *World Economic Affairs* 2: 69–75.

- Polishchuk, L. 2001. "Legal Initiatives in Russian Regions: Determinants and Effects". In: *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, ed. P. Murrell. Ann Arbor: University of Michigan Press, 330–368.
- Polishchuk, L. 2004. "Decentralization in Russia: Impact on Quality of Governance". In *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*, ed. M. Kimeney and P. Meagher. Aldershot, UK: Ashgate, 307–343.
- Polishchuk, L. 2008b. "Misuse of Institutions: Patterns and Causes", *Journal of Comparative Economic Studies* 4: 57–80.
- Polishchuk, L. 2009a. "Lectures on Economics of Reform", Mimeo.
- Polishchuk, L. 2009b. "Corporate Social Responsibility vs. Government Regulation: Institutional Analysis with an Application to Russia", HSE Working Papers, WP10/2009/01, Higher School of Economics, Moscow.
- Polishchuk, L. 2012. "Misuse of Institutions: Lessons from Transition". In *Transition Economies. The Long Run View*, ed. G. Roland. New York: Palgrave, 172–193.
- Polishchuk, L., and E. Borisova. 2010. "Performance Assessment of Russian Homeowners Associations: The Importance of Being Social", Working Paper WP10/2010/01, Higher School of Economics, Moscow.
- Polishchuk, L., and A. Savvateev. 2004. "Spontaneous (Non)emergence of Property Rights", *Economics of Transition* 12(1): 103–128.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pyle, W. 2009. "Organized Business, Political Competition, and Property Rights", *Journal of Law, Economics, and Organization* 21(2): 547–575.
- Robinson, J., R. Torvik, and T. Verdier. 2006. "Political Foundations of the Resource Curse", *Journal of Development Economics* 79(2): 447–468.
- Rajan, R., and L. Zingales. 2003. *Saving Capitalism from Capitalists*. New York: Crown Business.
- Rodrik, D. 1991. "Policy Uncertainty and Private Investments in Developing Countries", *Journal of Development Economics* 36(2): 229–242.
- Rodrik, D. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9(2): 131–165.
- Rose, R. 2000. "Getting Things Done in an Anti-Modern Society: Social Capital Networks in Russia". In *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, ed. P. Dasgupta, I. Serageldin. Washington, DC: World Bank, 147–171.
- Rose, R., W. Mishler, and N. Munro. 2011. *Popular Support for an Undemocratic Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, J., and A. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources", *European Economic Review* 45(4–6): 827–838.
- Schwab, K., ed. 2011. *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Geneva: World Economic Forum.
- Shleifer, A., and D. Treisman. 2005. "A Normal Country: Russia after Communism", *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 151–174.

- Shleifer, A., and R. Vishny. 1994. "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics* 109(4): 995–1025.
- Slinko, I., E. Yakovlev, and E. Zhuravskaya. 2005. "Laws for Sale: Evidence from Russian Regions", *American Law and Economics Review* 7(1): 284–318.
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3–21.
- Stiglitz, J. 1999. "Scan Globally, Reinvent Locally", paper presented at First Global Development Network Conference, Bonn, Germany.
- Tabellini, Guido. 2008a. "Institutions and Culture", *Journal of the European Economic Association* 6(2–3): 255–294.
- Tabellini, Guido. 2008b. "The Scope of Cooperation: Values and Incentives", *Quarterly Journal of Economics* 123(3): 905–950.
- Tirole, J. 1996. "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)", *Review of Economic Studies* 63(1): 1–22.
- Treisman, D. 2010. "Russian Politics in a Time of Economic Turmoil". In *Russia After the Global Economic Crisis*, ed. A. Åslund, S. Guriev, and A. Kuchins. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 39–57.
- Weingast, B. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(4): 1–31.
- Weingast, B., Y. Qian, and G. Montinola. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics* 48(1): 50–81.
- Vasilieva, O. 2011. "Does Political Competition Matter for Public Goods Provision? Evidence from Russian Regions ", Mimeo.
- Yakovlev, A. 2006. "The Evolution of Business—State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?", *Europe-Asia Studies* 58(7): 1033–1056.
- Yakovlev, A., and A. Govorun. 2011. "Industrial Associations as a Channel of Business-Government Interactions in Imperfect Institutional Environment: The Russian Case", UCL SSEES Centre for Comparative Economics Working Paper No. 116.
- Yakovlev, E., and E. Zhuravskaya. 2009. "State Capture: From Yeltsin to Putin." In *Corruption, Development, and Institutional Design*, ed. J. Lornai, L. Matyas, and G. Roland. New York: Palgrave Macmillan.

ГЛАВА 9

РУБЕН ЕНИКОЛОПОВ
И СЕРГЕЙ СТЕПАНОВ

Корпоративное управление в России

ОСНОВНЫМИ чертами, характеризующими корпоративное управление в России, являются значительные частные выгоды от контроля над компаниями, высокая концентрация собственности и слабая правоприменительная практика. В этом отношении Россия похожа на многие развивающиеся экономики, где слабость защиты прав собственности (и особенно прав инвесторов) сочетается с неразвитостью рынков капитала, что ведет к высокой концентрации собственности и стимулирует создание крупных бизнес-групп. К середине 2000-х гг. крупнейшие бизнес-группы контролировали, по объему доходов и занятости, примерно 40% российской промышленности.

В отличие от Соединенных Штатов или Великобритании основной конфликт интересов в российских частных фирмах происходит не между миноритарными акционерами и менеджментом. В России высокая степень концентрации собственности устраняет проблему координации интересов акционеров и предоставляет контролирующим фирму владельцам стимулы и средства, позволяющие внимательно следить за действиями менеджмента — и в случае некомпетентности их увольнять. Как и в других развивающихся странах, в России основные конфликты интересов возникают, во-первых, между мажоритарными акционерами и миноритариями, во-вторых, между крупными акционерами. Оба вида конфликтов усугубляются слабостью правоохранительных органов и высоким уровнем коррупции.

Особенностью ситуации в России является та роль, которую в ее экономике играет государство. Во-пер-

вых, государственные компании составляют существенную часть экономики, возраставшую на протяжении 2000-х гг., так что уже к 2010 г. на долю госкомпаний приходилось уже 50% всей капитализации российского рынка (Shvyrkov and Marushkevich, 2011). Кроме того, государство несет значительную долю ответственности за сохранение ситуации неопределенности в отношении прав собственности. В отличие от 1990-х гг., когда основную угрозу правам собственности представляли неблагоприятные действия частных игроков, к середине 2000-х гг. положение изменилось, так что основная угроза стала исходить от государственных чиновников. Причины нарушения должностными лицами прав собственности варьируются — от стратегических соображений по поводу усиления экономической роли государства до рейдерских захватов предприятий в сугубо личных, корыстных, целях.

В контролируемых государством компаниях основной конфликт интересов существует между менеджментом и миноритариями. В основе этого конфликта лежат три базовые проблемы. Во-первых, для государственных компаний максимизация акционерного капитала не является единственной целью — они должны учитывать также социальные и политические соображения. Во-вторых, такие компании обладают имплицитной защитой от конкуренции и от банкротства, что искажает систему стимулов, призванную поощрять усилия менеджеров¹. В-третьих, хотя конечным бенефициаром использования государственной собственности является весь народ, право на принятие решений принадлежит правительственным чиновникам, которые лишь косвенно подотчетны населению².

1. Мы благодарны Олегу Швыркову за полезные замечания. Ситуация, при которой стимулирование работы менеджеров в компаниях, пользующихся государственным покровительством, приобретает искаженный характер, может влиять на функционирование всего рынка. Как мы видим на примере *Fannie Mae* и *Freddie Mac* в США, такая ситуация не является спецификой одной только российской или других развивающихся экономик (Acharya et al. 2011).

2. Правительство осуществляет контроль над госкомпаниями посредством советов директоров, куда входят либо назначенные чиновники, либо представители правительства (профессиональные юристы), которые обязаны голосовать по инструкции. Эти инструкции отражают позиции

Хотя качество корпоративного управления в России остается низким, за последнее десятилетие в этой сфере произошли значительные улучшения — как в частных, так и в государственных компаниях. Причинами являются растущие потребности во внешнем финансировании в сочетании с увеличением конкурентного давления, вызванного глобализацией. Тем не менее главными препятствиями для роста и развития компаний остается слабая правоприменительная практика и высокий уровень коррупции, так что дальнейшее улучшение корпоративного управления возможно в России лишь при значительном повышении качества ее политических, социальных и правовых институтов.

Становление структуры собственности

Приватизация

В СССР каждое предприятие было частью командной экономики, а всеми промышленными активами владело государство. Контроль над предприятиями легкой и тяжелой промышленности осуществлялся почти полностью на уровне министерств и ведомств, так что права непосредственных руководителей производства были весьма ограниченными. Значительные перемены в эту сферу внесли перестроечные реформы Михаила Горбачева в конце 1980-х гг., когда контроль над предприятиями частично перешел в руки руководителей предприятий и их работников, превратившихся в экономических «инсайдеров» (Boyko, Shleifer and Vishny 1995; Ellman and Kontorovich 1998). В этом качестве они приобрели удобные позиции для защиты своих интересов на первом этапе приватизации, который наступил после распада Советского Союза³.

ряда правительственных ведомств, таких как «Росимущество», Министерство экономического развития или отраслевые ведомства.

3. Краткую историю российской приватизации и трансформации советских предприятий в рыночные компании см. в работе: Dolgopyatova, Iwasaki, and Yakovlev (2009).

Начавшаяся в 1992 г. приватизация не имела широкой поддержки в обществе. Авторы этого проекта сделали выбор в пользу массовой ваучерной приватизации, предусматривавшей существенные преимущества для работников предприятий, особенно для менеджеров. Этот метод приватизации был выбран, прежде всего, по политическим соображениям (Shleifer and Treisman 1999), поскольку иные варианты (скажем, приватизация в пошаговом порядке, *case-by-case*) были признаны политически нереальными, учитывая их слабую поддержку со стороны населения и ограниченные возможности государства. Экономическим обоснованием этого метода стала «аргументация по Коузу», согласно которой начальное распределение прав собственности не столь важно, поскольку они через вторичные рынки все равно перейдут к наиболее эффективному пользователю. В результате большинство предприятий, приватизированных в ходе первого этапа, попали под контроль инсайдеров из числа руководителей предприятий. Последние укрепили свой контроль над предприятиями не только *vis-à-vis* государственных органов, но и трудовых коллективов, поскольку убедили или заставили работников либо продать свои акции менеджменту (нередко за деньги того же предприятия), либо голосовать по их указке.

Существенной чертой приватизации на начальном этапе было то, что она происходила на уровне отдельных предприятий. Целиком, а не в виде отдельных составляющих были приватизированы лишь немногие советские министерства (например, Министерство газовой промышленности было преобразовано в компанию «Газпром») и бизнес-группы (так, ВАЗ из государственного автомобильного завода превратился в корпорацию «АвтоВАЗ»). Это произошло несмотря на то, что в советской экономике организация производства опиралась на наличие тесных вертикальных связей между предприятиями, многие из которых работали с эксклюзивными поставщиками или потребителями. В результате этого структура собственности по завершении приватизации, когда предприятия, прежде встроенные в вертикально интегрированную цепочку, достались разрозненным владельцам, не всегда оказывалась оптимальной. Нередко это приводило к распаду производственных свя-

зей и нарушению поставок, что впоследствии оборачивалось спадом производства (Blanchard and Kremer 1997).

Многие крупные предприятия, особенно в сфере добычи природных ресурсов и важных инфраструктурных отраслях, были изъяты из процесса ваучерной приватизации, и правительство рассталось как максимум с миноритарными пакетами акций. Эти активы приватизировались постепенно, в индивидуальном порядке путем аукционов, которые были в значительной мере сфальсифицированы, так что победители определялись в основном наличием у них нужных политических связей. Самые известные случаи — пресловутые залоговые аукционы, где активы продавались гораздо дешевле рыночной стоимости небольшому числу крупных предпринимателей в обмен на их поддержку кампании по переизбранию Бориса Ельцина на пост президента в 1995 г. (Freeland 2000; Hoffman 2003).

В целом приватизация привела к появлению сравнительно небольшого числа крупнейших компаний в руках узкого круга лиц с политическими связями — и большого количества фирм, контролируемых инсайдерами.

Консолидация

После приватизации степень концентрации собственности выросла — как на уровне отдельных компаний, так и на уровне экономики в целом. На уровне компаний собственность всё больше сосредоточивалась в руках как менеджмента, так и (в особенности) крупных сторонних акционеров⁴. В большинстве случаев акционерами со стороны бывали крупные бизнес-группы, применявшие любые методы для размытия долей других акционеров (включая государство), чтобы получить контрольный пакет. Таким образом, к середине 2000-х гг. примерно в половине крупных и средних компаний контрольный пакет уже принадлежал крупнейшему акционеру. В 2010 г. примерно в 60% крупнейших компаний в качестве держателя контрольного пакета выступал

4. Обзор соответствующих фактов см. в работах: Lazareva, Rachinsky, and Stepanov (2008) и Dolgopyatova (2009).

ТАБЛИЦА 9.1
Концентрация собственности, 90 крупнейших компаний
России, 2010 год

Компании	Число компаний	Пропорция компаний в выборке (%)	Пропорция компаний в АМС (%) ^а	Доля пакетов в АМС (%) ^б
С большим числом мелких акционеров (крупнейший пакет акций не превышает 25%)	12	13,3	13,4	6,4
По меньшей мере с одним владельцем блокирующего пакета (крупнейший пакет превышает 25%)	78	86,7	86,6	52,9
Из них имели контрольный пакет (свыше 50% акций):	54	60,0	64,0	43,5
Крупные пакеты (>25%) прямо или косвенно принадлежат государству	39	43,3	53,5	34,5
Из них с прямым участием государства в доле >25%	13	14,4	34,1	17,4
С контрольным пакетом (>50%), прямо или косвенно принадлежащим государству	30	33,3	50,2	33,4
Из них с прямым участием государства в доле >50%	8	8,9	15,4	10,4
С крупными (>25%) частными пакетами акций	46	51,1	34,8	20,8
С частными пакетами >50%	24	26,7	13,8	10,1

Примечания: ^а Доля общей рыночной капитализации соответствующих компаний в совокупной рыночной капитализации девяноста крупнейших компаний.

^б Доля соответствующих пакетов в совокупной рыночной капитализации девяноста крупнейших компаний. АМС = совокупная рыночная капитализация девяноста компаний, включенных в исследование.

Источник: *Standard and Poor's* and CEFIR (2010).

единственный акционер (в том числе в лице государства) (табл. 9.1).

Крупные бизнес-группы увеличивали свои пакеты в фирмах, где имели долю участия, а также приобретали всё больше фирм, повышая степень концентрации собственности на агрегированном уровне. К 2003 г.

около 40% российской промышленности принадлежало двадцати двум крупнейшим бизнес-группам, что сделало концентрацию собственности в России одной из высочайших в мире. В 2003 г. доля капитализации фондового рынка, приходившаяся на десять богатейших семей России, составляла 60%, что гораздо выше, чем в странах континентальной Европы, и выше, чем в большинстве стран Восточной Азии до кризиса 1997 г. (Gurieff and Rachinsky 2005).

Высокая концентрация собственности и создание крупных бизнес-групп стали реакцией на многочисленные провалы в деятельности рынка и государства (Khanna and Yafeh 2007). Там, где защита прав собственности на государственном уровне была слабой, способность бизнес-групп защищать свои права от посягательств со стороны частных игроков и правительства давало им — по сравнению с мелкими конкурентами — значительные преимущества. Кроме того, масштабы бизнес-групп открывали легкий доступ к внутренним рынкам капитала, которые перераспределялись между фирмами, входящими в группу, и компенсировали недостаточное развитие внешних рынков капитала (Shumilov and Volchkova 2004). Аналогичным образом мобильность рабочей силы внутри каждой бизнес-группы стала альтернативой неэффективному рынку труда.

К концу 1990-х гг. незащищенность прав собственности привела к снижению качества корпоративного управления в России. Крупные бизнес-группы стремились, прежде всего, увеличить свое участие в капитале других фирм путем размытия пакетов миноритарных акционеров, чего они достигали, используя различные лазейки в законодательстве, злоупотребляя законом о банкротстве и даже прибегая к прямым хищениям. И наоборот, главной заботой мелких акционеров была защита собственности от посягательств этих бизнес-групп (Black, Kraakman and Tarassova 2000). Для инвесторов обеих категорий максимизация стоимости активов путем улучшения корпоративного управления была, в лучшем случае, второстепенной задачей, а для владельцев бизнес-групп порой была даже нежелательной, поскольку ограничивала их возможности по экспроприации миноритарных акционеров.

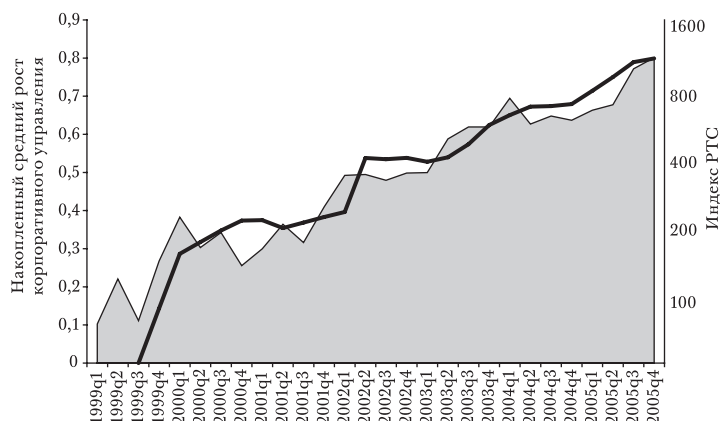


РИС. 9.1. Качество корпоративного управления и капитализация российского рынка: общая динамика

К концу 1990-х гг. положение начало меняться, поскольку все активы были поделены, а бизнес-группы установили свой контроль над фирмами, где имели долю участия. Основное их внимание переключилось с приобретения новых активов на повышение рыночной стоимости уже имеющихся, в результате чего качество корпоративного управления в России начиная с 2000-х гг. значительно улучшилось. По мере того как это происходило, российские бизнес-группы получали всё большее признание на рынке. До начала финансового кризиса 2008 г. качество корпоративного управления и капитализация российского рынка неуклонно росли (см. рис. 9.1). При этом качество корпоративного управления оказывало на стоимостную оценку компаний существенное положительное влияние (Black, Love, and Rachinsky 2006).

Одним из дополнительных стимулов для реструктуризации бизнес-групп было желание их владельцев продать свою долю в капитале иностранному стратегическому инвестору или выйти на IPO — стратегии, направленные на хеджирование политических рисков. Хотя бизнес-группы были способны защитить права собственности от посягательств частных лиц — путем использования политических связей, создания компетентных юридических отделов и даже частных служб безопасно-

сти — угроза экспроприации со стороны государства в начале 2000-х гг. становилась вполне реальной. Такая незащищенность прав собственности от посягательств со стороны государства во многом объяснялась массовой поддержкой идеи ренационализации — важной темы для России и всех стран с переходной экономикой. В этих странах большинство населения убеждено в несправедливости приватизации и выступает за национализацию компаний (Denisova et al. 2009). Ввиду такой угрозы бизнес-группы столкнулись с дилеммой: либо отложить продажу акций и заняться реструктуризацией активов, чтобы поднять их цену, либо немедленно продать часть активов, чтобы снизить вероятность экспроприации (Guriev 2010). Поскольку политические риски у различных бизнес-групп были разными, они выбирали различные стратегии. Крупные нефтяные компании предпочли быстро продать часть акций иностранным инвесторам (продажа 50% ТНК владельцам ВР, 20% «Лукойл» компании *ConocoPhillips*, а также злополучная попытка продать часть «ЮКОСа» фирме *Exxon*), тогда как российские металлургические компании оставили активы за собой, сосредоточившись на их реструктуризации.

Восстановление роли государства

До начала 2000-х гг. доля государственных компаний в экономике России неуклонно сокращалась. К 2003 г. на государственные компании (как котируемые, так и все прочие) в промышленности приходилось, по объему доходов и занятости, примерно 30%. Доля контролируемых государством предприятий (здесь и далее ГП; этой аббревиатурой мы обозначаем все госкомпании, а не только те, что принадлежат государству полностью) в капитализации фондового рынка России составила примерно 20% (Guriev and Rachinsky 2005, World Bank, 2005). Существенной чертой государственной собственности в России оставалась широкая практика косвенного владения активами посредством контролируемых государством пирамид (Chernykh 2008).

В начале прошлого десятилетия правительство применило популярную в народе идею ренационализации как средство давления на частные компании, что-

бы покончить с уклонением от уплаты налогов, что само по себе должно было пойти во благо миноритариям: более прозрачными становились прибыли, меньше ресурсов уходило в тень, например посредством сделок с аффилированными структурами (Desai, Dyck, and Zingales 2007). Вскоре власти перешли от угроз к действиям. Водоразделом стало дело «ЮКОСа», в ходе которого два главных акционера компании — Михаил Ходорковский и Платон Лебедев — были в 2003 г. арестованы, а основное производственное подразделение — «Юганскнефтегаз» — в 2004 г. было продано государственной компании «Роснефть» в счет погашения предполагаемой задолженности по налогам. Инвесторы посчитали дело «ЮКОСа» явным сигналом о том, что и другие компании могут стать жертвами избирательного государственного вмешательства, начисления налогов задним числом или пересмотра результатов приватизации (Goriaev and Sonin 2005). В течение следующих четырех лет государство напрямую или косвенно (через ГП) взяло под контроль немало крупных независимых компаний (таких как «Иркут») и бизнес-групп (например, «Объединенные машиностроительные заводы») в различных секторах экономики. Доля государства в рыночной капитализации выросла с 20% в середине 2003 г. до 30% в начале 2006 г. (ОЭСР 2006) и до 50% в 2010 г. (*Standard and Poor's* and CEFIR 2010).

Несмотря на очевидную тенденцию, идея ренационализации так и не стала официальной государственной стратегией, и все ее проявления выдавались за разовые события, вызванные конкретными обстоятельствами. Присвоение государством частных компаний достигалось разными путями, из которых наиболее типичным была покупка активов непосредственно государством или компанией под его контролем⁵. Во всех подобных случаях правительство было единственным претендентом на активы и почти всегда приобретало не все 100% компании, а ограничивалось блокирующим (не менее 25% акций) или контрольным пакетом (чуть более 50%).

5. Так, «Сибнефть» была куплена «Газпромом» и превращена в его нефтедобывающее дочернее предприятие, а «Объединенные машиностроительные заводы» были приобретены «Газпромбанком».

Тот факт, что ренационализация не стала официальной государственной стратегией, нашел свое отражение в том, как этот процесс описывался в прессе, называвшей его «тихой» или «ползучей» ренационализацией. Анализ причин этого явления вскрывает примат политики над экономикой, из-за чего максимальному риску государственного захвата подвергались не наиболее эффективные из компаний, а приватизированные компании в стратегически значимых отраслях (Chernykh 2011). Наиболее успешной защитой от национализации оказалась продажа компаний стратегическим иностранным инвесторам, поскольку ни одна из крупных компаний с существенным иностранным участием не стала мишенью государственного захвата (Chernykh 2011).

Во время недавнего финансового кризиса, в отличие от стран, где компании и финансовые институты, получившие финансовую поддержку государства, были полностью или частично национализированы, в России поддержка таких фирм осуществлялась в форме кредитов, выданных банками под государственным контролем. Хотя ГП купили несколько частных компаний⁶, суммарная доля государственных предприятий в общей численности крупнейших компаний за 2008–2010 гг. практически не изменилась (Standard and Poor's and CEFIR 2008, 2009, 2010).

Правовая среда

Законы о защите прав инвесторов

Согласно большинству межстрановых исследований, для российского уровня правовой защиты инвесторов характерно сравнительно высокое качество официальных правил корпоративного управления (Djankov et al. 2008; Pistor, Raiser, and Gelfer 2000). Формальная сторона защиты прав инвесторов еще более укрепилась в начале 2000-х гг. — благодаря законодательным инициативам, нацеленным на улучшение корпоративного

6. Например, покупка компании *Sibir Energy* «Газпромом» и приобретение ОГК-3 компанией «Интер РАО».

управления (включая Кодекс корпоративного поведения от 2002 г., соответствующий практически всем рекомендациям, включенным в Принципы корпоративного управления ОЭСР).⁷ В 2010–2011 гг. был принят еще ряд важных законодательных актов (в том числе долгожданный закон, запрещающий инсайдерскую торговлю), а также нормы раскрытия информации о собственности бенефициаров и поправки к правилам, регулирующим выплату дивидендов. Был также проведен закон, содействующий введению в России международных стандартов финансового учета, но на дату написания этой главы он еще не вступил в силу⁸.

Однако целый ряд проблем все еще остаются нерешенными. Один из главных недостатков законодательства по указанной теме — это отсутствие четкого определения понятия «аффилированные структуры», что для миноритариев чревато существенными рисками возможных злоупотреблений со стороны контролирующих акционеров, начиная с проведения сделок в собственных интересах и кончая уклонением от предложения выкупа акций. Кроме того, упомянутые выше правила раскрытия информации о собственниках имеют очевидные лазейки, которые позволяют многим крупным бенефициарам фактически сохранять свою анонимность. Еще один существенный недостаток действующего законодательства состоит в том, что оно позволяет дочерним компаниям голосовать и владеть акциями материнской компании, что наделяет менеджеров или основного акционера материнской компании чрезмерно большой властью при голосовании (ниже в этой главе приводится такой пример).

Правоприменение

Сравнительно высокий уровень защиты инвесторов по закону резко контрастирует со слабым соблюдением формальных правил на деле (Pistor, Raiser, and Gelfer

7. Соблюдение кодекса — дело добровольное, но десятки крупнейших компаний, котирующихся на российских биржах, обязаны соответствовать его важнейшим положениям.

8. Обзор действующей нормативно-правовой базы см. в работе Shvyrkov and Marushkevich (2011).

2000). Если судить по уровню надзора (*ex ante*) за предполагаемым использованием служебного положения в корыстных целях, то Россия находится гораздо выше среднемирового уровня, но если оценивать тот же надзор по фактическому (*ex post*) результату, то позиция страны оказывается значительно ниже среднего (Djankov et al. 2008). Низкий уровень правоприменительной практики, не являясь особенностью законодательства по защите инвесторов, отражает высокий уровень коррупции в правоохранительных, судебных и регулирующих органах в целом. По данным Всемирного банка, публикующего *Worldwide Governance Indicators*, Россия по критериям верховенства закона и борьбы с коррупцией в 2010 г. оставалась в мире гораздо ниже среднего уровня. В 2010 г. *Transparency International* в своем «Индексе восприятия коррупции» (*Corruption Perception Index*) поместила Россию на 154-е место из 178 стран мира (NB: чем ниже место страны в рейтинге, тем выше в этой стране уровень коррупции).

Наглядным примером того, как правовые положения могут извращаться в условиях возросшей коррупции и слабого правоприменения, является принятый в 1998 г. закон о банкротстве (см. главу 8 данного сборника). Проект закона был составлен под руководством ведущих мировых специалистов в соответствии с новейшими правовыми положениями (например, EBRD, 2000a, 2000b). Тем не менее в условиях слабого правоприменения регулярно происходили злоупотребления законом в частных целях перераспределения собственности (Black, Kraakman, and Tarassova 2000). Кроме того, губернаторы использовали подконтрольные им судебные органы для защиты региональных предприятий от уплаты федеральных налогов и для экспроприации прав «пришлых» инвесторов из других регионов (Lambert-Mogiliansky, Sonin, and Zhuravskaya 2007).

Слабое правоприменение в 1990-е гг. было в значительной степени обусловлено отсутствием спроса со стороны крупнейших бизнес-групп на надежное обеспечение прав собственности. Вместо этого они стремились воспользоваться слабой защитой прав собственности для экспроприации имущества других частных игроков (Sonin, 2003; Polischuk and Savvateev 2004; Hoff and Stig-

litz 2004). Положение изменилось в середине 2000-х гг., когда с возрастанием роли федерального правительства основная угроза правам собственности стала исходить не столько от частных лиц, сколько от государственных чиновников. Помимо тенденции к проведению ренационализации, которая беспокоила в основном крупные компании, многие мелкие частные фирмы стали объектом враждебных поглощений, происходивших при прямом участии правоохранительных органов. Участие государственных органов в процессе перераспределения собственности означает, что слабость защиты прав собственности стала не столько плодом усилий лоббистов из числа «олигархов», сколько следствием недостатка политической подотчетности.

Корпоративное управление: конфликты и механизмы

За последнее десятилетие качество корпоративного управления заметно выросло (по крайней мере в крупных публичных компаниях). Компании стали более прозрачными⁹, увеличилась независимость советов директоров, улучшились процедуры их работы, а также практика вознаграждения; права миноритариев сегодня соблюдаются лучше, чем в начале 2000-х гг.¹⁰ Этот прогресс в значительной степени объясняется желанием компаний получить доступ на мировые финансовые рынки в условиях растущей потребности в инвестициях с одной стороны и глобальной конкуренции за ка-

9. В 2002–2010 гг. *Standard and Poor's* ежегодно проводило исследование российских компаний на соответствие нормам прозрачности и раскрытия информации. В 2008–2010 гг. исследование проводилось совместно с ЦЭФИР (Центром экономических и финансовых исследований и разработок) Российской экономической школы. По данным *Standard and Poor's* (2002a) средний балл прозрачности у 42 крупнейших российских публичных компаний составлял лишь 34 из 100; по итогам же совместного исследования *Standard and Poor's* и ЦЭФИР (2010) средний балл у 90 крупнейших российских публичных компаний составлял уже 58.

10. Об эволюции формальных норм корпоративного управления в российских компаниях см.: Russian Institute of Directors (2010).

питал с другой¹¹. В то же время недавний мировой кризис выявил то, что реальный уровень корпоративного управления в российских компаниях все еще заметно ниже, чем в компаниях развитых стран, что подтвердилось ростом числа злоупотреблений и конфликтов в отечественном корпоративном секторе в период кризиса.

В данном разделе описываются основные типы конфликтов, характерных для корпоративного управления в российских компаниях, и рассматриваются механизмы решения этих конфликтов. При этом мы не только обсуждаем то, что *необходимо сделать*, чтобы улучшить корпоративное управление, но и обращаем особое внимание на *стимулы*, побуждающие контролирующих акционеров, менеджмент компаний и чиновников совершенствовать корпоративное управление.

Основными факторами, составляющими подоплеку корпоративных конфликтов в России, являются значительные личные выгоды, извлекаемые из контроля над фирмами (*private benefits of control*), сильная концентрация собственности, слабая правоприменительная практика и существенное присутствие государственных компаний. Типичный для США вид корпоративного конфликта — между распыленными акционерами и менеджером — для России не актуален, поскольку проблема координации действий акционеров решается благодаря высокой концентрации собственности. У контролирующих компанию акционеров имеются реальные возможности и сильные стимулы для тщательного мониторинга деятельности менеджеров и увольнения их в случае неудовлетворительной работы или попытки собственного обогащения за счет компании. Во многих случаях контролирующие акционеры даже сами принимают непосредственное участие в управлении компаниями¹².

11. До конца 2007 г. количество IPO российских компаний на зарубежных биржах неуклонно возрастало. Глобальный кризис заставил многих российских эмитентов отложить свои планы по первичному публичному размещению акций. Тем не менее с конца 2009 г. активность в сфере IPO восстанавливается.

12. В 2005 г. крупные собственники занимали руководящие должности примерно в половине средних и крупных российских предприятий — см. исследование: Dolgopyatova (2009).

В подобных условиях корпоративное управление характеризуется следующими тремя видами конфликтов:

- Конфликты между миноритарными и мажоритарными акционерами в частных компаниях.
- Конфликты между крупными акционерами.
- Конфликты между миноритарными акционерами и менеджментом/советом директоров в компаниях, контролируемых государством.

Миноритарные акционеры против мажоритарных акционеров в частных компаниях

Этот вид конфликтов характерен для стран, где компании имеют концентрированную структуру собственности (подавляющее большинство стран), но в России эти конфликты усугубляются слабой правоприменительной практикой. Дополнительным чисто российским фактором является угроза экспроприации компаний со стороны государственных чиновников, что снижает заинтересованность контролирующих акционеров в совершенствовании корпоративного управления. Таким образом, несмотря на существенный прогресс в российском корпоративном законодательстве и общее улучшение корпоративного управления в российских компаниях за последнее десятилетие, злоупотребления со стороны мажоритарных акционеров всё еще широко распространены.

В ходе глобального финансового кризиса слабость корпоративного управления в России проявилась в ряде вопиющих случаев экспроприации и нарушения прав миноритариев¹³. В кризис ликвидные средства оказались в дефиците, тогда как перспективы компаний резко ухудшились. Вследствие этого весьма соблазнительными стали операции по выкачиванию наличности из компаний с помощью сделок с аффилированными структурами, а также отказ от обязательств перед миноритарными акционерами¹⁴.

13. Примеры подобных злоупотреблений см. в газете «Ведомости» (2008).

14. В ряде компаний крупные акционеры избегали исполнять норму обязательного предложения о выкупе акций остальных акционеров при пересесе-

Как же решать проблему злоупотреблений со стороны крупных акционеров? Что касается законодательства, то остающиеся в нем лазейки, конечно, необходимо ликвидировать, однако гораздо важнее укреплять правоприменение и бороться с коррупцией. К сожалению, эта задача остается для российского правительства весьма трудной и по сей день (см. предыдущее обсуждение).

Если суды и регуляторы не в силах устранить злоупотреблений со стороны крупных акционеров, то имеются ли в России вообще какие-либо механизмы защиты прав миноритариев? Враждебные поглощения — потенциально эффективный механизм применительно к структурам с распыленной собственностью — не действуют в компаниях с контролирующими акционерами. Хотя в России порой происходят враждебные поглощения, они редко имеют отношение к корпоративному управлению: в большинстве случаев они основаны на незаконных или полуполюгальных схемах, и, по сути, представляют собой орудие для захвата привлекательных активов в условиях слабой защищенности прав собственности¹⁵.

Миноритарные акционеры-активисты (*shareholder activists*) также являются слабо эффективным механизмом. В России существует Ассоциация по защите прав инвесторов (АПИ), которая координирует борьбу миноритарных акционеров за свои права, оказывая им информационную и правовую поддержку¹⁶. С одной стороны, АПИ представляет лишь малую и довольно специфическую группу миноритариев: в ней насчитывается всего около тридцати членов, большая часть из которых — иностранные фонды¹⁷. С другой стороны, это —

чения законодательно установленного порога. В большинстве таких случаев использовались очевидно надуманные, формальные предлоги. Подробнее об этом см.: Shvyrkov and Marushkevich (2011).

15. Подробное описание враждебных поглощений в России см. в: Lazareva, Rachinsky, and Stepanov (2008) и Volkov (2004).

16. Другим механизмом координации усилий миноритариев в российских компаниях (особенно актуальным для иностранных инвестфондов) являются рекомендации международных консалтинговых компаний, таких как ISS/*Riskmetrics* и *Glass Lewis & Co.*, дающих советы по вопросам голосования миноритарным акционерам в тысячах компаний по всему миру. В 2008 г. ISS/*Riskmetrics* мониторил 413 российских корпораций (Smart Money, 2008).

17. См. сайт Ассоциации по защите прав инвесторов, <http://ipa-moscow.com/ru/content/members> (дата обращения к сайту: 26 сентября 2014 года).

единственное объединение миноритарных акционеров в России, что-то делающее в защиту их прав. По данным сайта ассоциации, в 2013 г. ее представители, а также поддержанные ассоциацией независимые директора получили места в советах директоров двадцати девяти компаний¹⁸. Впрочем, одно из главных средств защиты миноритариев в США — борьба за места в советах директоров — оказывается практически бессмысленным в компаниях, где имеются акционеры с контрольными пакетами. В большинстве случаев акционер-активист в России может рассчитывать лишь на одно место в совете директоров, что дает слишком мало влияния в совете. Учитывая слабость правоприменительной практики, судебные иски и обращения к регулирующим органам со стороны акционеров-активистов также имеют весьма ограниченный эффект.

Несмотря на отсутствие эффективных внешних ограничений на поведение контролирующих собственников, некоторые российские фирмы достигли стандартов корпоративного управления, значительно превышающих средний уровень. Это означает, что у некоторых контролирующих акционеров есть стимулы к добровольному внедрению хорошего корпоративного управления. Согласно теории и эмпирическим наблюдениям, улучшение корпоративного управления повышает рыночную стоимость компании и снижает стоимость привлечения капитала¹⁹. Большая рыночная стоимость компании позволяет контролирующим ее владельцам продать часть своих акций по высокой цене (при желании «выйти в кэш»), а также производить сделки слияний и по-

18. См. сайт Ассоциации по защите прав инвесторов, <http://ipa-moscow.com/ru/content/itogi-izbiratelnoy-kampanii-2013> (дата обращения к сайту: 26 сентября 2014 года).

19. Обзор исследований о взаимосвязи корпоративного управления и показателей эффективности компаний, включая их рыночную стоимость, приведен в: Love (2011). Что касается конкретно российских компаний, то переход от наихудшего к наилучшему корпоративному управлению (в их выборке компаний) приводит к росту цены акций в среднем на 81% (Black, Love, and Rachinsky 2006). В ряде эмпирических работ показано также, что качество корпоративного управления уменьшает стоимость привлечения как акционерного (Cheng, Collins, and Huang, 2006 и Chen, Chen, and Wei 2009), так и заемного капитала (Bhojraj and Sengupta, 2003 и Anderson, Mansi, and Reeb 2004).

гложений на лучших условиях. Меньшая стоимость капитала позволяет привлекать внешнее финансирование на выгодных условиях, что важно для тех контролирующих акционеров, чьи фирмы имеют привлекательные инвестиционные проекты, но испытывают недостаток в средствах. В подтверждение этой логики эмпирические исследования находят, что потребность во внешнем финансировании и наличие инвестиционных перспектив положительно влияет на качество корпоративного управления в компании (см. работы: Klapper and Love 2004 и Durnev and Kim 2005 применительно к развивающимся рынкам).

Учитывая неразвитость правовой среды, встает вопрос: какие же инструменты могут использовать контролирующие акционеры для того, чтобы убедить рынок в соблюдении практик хорошего корпоративного управления? Там, где слабо работают формальные обязательства и ограничения, ключевым механизмом корпоративного управления становится репутация. Конечно, контролирующий собственник может «внедрить» образцовые нормы корпоративного управления «на бумаге», но единственный надежный способ выстроить доверие к себе — это последовательно соблюдать принятые нормы на практике.

Еще один потенциально важный инструмент реального улучшения качества корпоративного управления в российских компаниях — кросс-листинг компаний на иностранных фондовых биржах. Если компания котируется на бирже в Лондоне или Нью-Йорке, то она обязана соответствовать жестким требованиям раскрытия информации и ряду стандартов корпоративного управления, введенных местными регуляторами и биржами (например, требованиям о наличии достаточного числа независимых директоров в совете директоров). Российские фирмы, зарегистрированные на биржах Нью-Йорка и Лондона, являются гораздо более прозрачными, чем компании, имеющие лишь отечественный листинг, о чем свидетельствуют исследования *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2008, 2009, 2010).

Несмотря на перечисленные выше преимущества хорошего корпоративного управления, его средний уровень в российских компаниях остается ниже, чем в ана-

логичных компаниях развитых стран. Например, в России степень независимости советов директоров фирмы — гораздо ниже, чем в странах Запада. Как показано в одном исследовании *Standard and Poor's* (2007), совокупная доля независимых директоров и представителей миноритариев в советах директоров 75 крупнейших публичных компаний составляла в 2006 г. в среднем лишь 34%; взятая отдельно, доля независимых директоров была всего 20%²⁰. Эти цифры рисуют картину, невыгодно отличающуюся от западноевропейской практики. В 2007 г., в ходе опроса 194 крупных компаний в 10 странах Западной Европы, *Heidrick & Struggles* — международная фирма по консалтингу и подбору управляющего персонала — установила, что независимых директоров в этих компаниях было в среднем 54%²¹. С тех пор степень независимости советов директоров в российских компаниях хотя и выросла, но не существенно. Ассоциация независимых директоров — профессиональная организация российских директоров — в своем исследовании за 2011 г. установила, что в выборке из 105 крупнейших отечественных компаний пропорция независимых директоров составляла в среднем около 24%. Исследование Центра корпоративного управления «Делойт» в СНГ (2012), проанализировав 135 российских публичных компаний, выяснило, что доля *внешних* директоров в советах составляла всего 33%. Пропорция же независимых директоров наверняка была ниже, поскольку для определения «внешнего директора» использовались менее строгие критерии, чем те, которым должен удовлетворять «независимый директор»²².

20. Похожие выводы в отношении советов директоров российских компаний можно сделать из исследований: Summanen and Lazareva (2008) и Iwasaki (2008).

21. Вдобавок в выборке *Standard & Poor's* комитеты по аудиту имелись всего в 76% компаний, а комитеты по назначениям и вознаграждениям были лишь в 63% фирм. В то же время в выборке *Heidrick & Struggles* комитеты по аудиту имелись в 98% компаний, комитеты по вознаграждениям — в 95%, а комитеты по назначениям в органы управления — в 80% компаний. Впрочем, в исследовании 135 российских компаний, проведенном Центром корпоративного управления «Делойт» в СНГ в 2012 г., комитеты по аудиту были уже в 98% компаний, а комитеты по назначениям и вознаграждениям — в 88% фирм.

22. В выборке из более чем 400 крупнейших публичных компаний из 14 стран Западной Европы и Польши, по данным *Heidrick & Struggles* (2011),

С точки зрения прозрачности российские компании также уступают компаниям развитых стран. По данным *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2010), прозрачность 90 крупнейших российских компаний оценивалась в среднем 58 баллами из 100. Для сравнения: исследования *Standard & Poor's* (2002) показали, что у американских компаний, входящих в список «S&P 500», средний показатель прозрачности составлял 70 баллов, у компаний из списка «S&P Europe 350» — 58 баллов, у японских компаний из «S&P/TOPIX 150» — 61 балл. Эти цифры, скорее всего, недооценивают существующую разницу между Россией и развитыми странами, поскольку с начала 2000-х гг. прозрачность компаний в США и Европе должна была вырасти благодаря регуляторным изменениям, таким как принятие закона Сарбейнса—Оксли в 2002 г. и введение международных стандартов финансовой отчетности в Европейском союзе в 2005 г. Кроме того, в российских фирмах первоначальный темп роста корпоративной прозрачности в последующие годы существенно снизился²³.

Что удерживает контролирующих собственников от дальнейшего повышения качества корпоративного управления? Как показывает исследование Doidge, Karoly, and Stulz (2007), различия в качестве корпоративного управления в компаниях в гораздо большей степени объясняются различиями в страновой специфике, нежели в характеристиках самих компаний. Ряд эмпирических работ (Doidge, Karoly, and Stulz 2007; Durnev and Kim 2005; Klapper and Love 2004) находят, что качество правовых институтов положительно влияет на корпоративное управление в компаниях. Интуитивное объяснение этим результатам таково: в стране со слабой правовой средой степень доверия к формальным огра-

независимых директоров в 2011 г. было в среднем 43% от числа всех директоров.

23. Как показали исследования *Standard & Poor's* (2002a, 2002b, 2007) и *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2008, 2009, 2010), средний балл прозрачности у 42 крупнейших российских компаний в 2002 г. составлял 34. В 2007 г. для более крупной выборки из 80 компаний средний балл вырос уже до 55, однако к 2010 г. он подрос лишь на 3 процентных пункта (до 58 баллов), тогда как выборка увеличилась всего на десять компаний.

ничениям, накладываемым на себя контролирующими акционерами — ниже, поскольку они могут пренебречь этими ограничениями, как только им это потребуются. Так как инвесторы это понимают, выигрыш от совершенствования норм корпоративного управления для контролирующих собственников, соответственно, уменьшается.

Другим внешним фактором, способным влиять на качество корпоративного управления в компаниях, является хищническое поведение государства. Эмпирические свидетельства тому содержатся в исследованиях Durnev and Fauver (2011), Durnev and Guriev (2011), Durnev, Errunza, and Molchanov (2009). Если есть опасения, что собственность могут экспроприировать, то нет смысла создавать стоимость с помощью внедрения образцового корпоративного управления. Более того, непрозрачность помогает компании укрывать прибыль и активы от потенциальных «экспроприаторов», что особенно актуально для отраслей более подверженных угрозе экспроприации (например, для нефтегазового сектора)²⁴.

Конфликты между крупными акционерами

Хотя в большинстве российских фирм имеется один доминирующий инвестор, в некоторых присутствуют два или несколько крупных акционеров, ни один из которых не имеет контрольного пакета²⁵. Если частные выгоды от контроля над фирмой высоки, то конфликты между ее крупными собственниками вполне естественны²⁶. Однако является ли структура собственности с несколькими крупными акционерами вредной или полезной для компании, заранее сказать нельзя. Конфликты между владельцами крупных пакетов могут создавать тупиковые ситуации при выработке ключевых решений

24. См. исследование Guriev, Kolotilin, and Sonin (2011), посвященное национализации нефтедобывающих компаний в разных странах.

25. Примеры включают такие крупные компании, как «Норильский никель» и «ЕВРАЗ» (горная металлургия), «ТНК-ВР» до начала 2013 г. (нефтегазовая отрасль), «Уралкалий» (агрохимия), «ВымпелКом» (телекоммуникации).

26. За последние годы в СМИ широко освещались конфликты в таких компаниях, как «Норильский никель», «ТНК-ВР», «ВымпелКом».

и отвлекать совет директоров от стратегического управления компанией. Вместе с тем рядовые акционеры могут извлечь и выгоду из подобных конфликтов, и даже из самого факта наличия нескольких крупных собственников. Например, в ходе конфликта соперники нередко скупают акции на рынке, чтобы увеличить свои доли голосующих акций (что неоднократно происходило в России). Такие «гонки за голосами» часто приводят к скупке акций по цене выше той, что преобладала на рынке до начала конфликта, поскольку за достижение контроля противоборствующие стороны готовы платить премию. В спокойное же время крупные акционеры контролируют друг друга, чтобы блокировать принятие решений в интересах одного из них за счет остальных.

В недавнем исследовании на тему корпоративных конфликтов в России (Габдрахманов, Степанов 2011) были проанализированы операционные показатели и динамика доходности акций двух публичных компаний, «Норильского никеля» и «ВымпелКома», где происходили длительные конфликты между крупными акционерами. Исследование не обнаружило признаков того, что конфликты заметно повлияли на операционные показатели или на долгосрочную рыночную оценку компаний. В другом исследовании, Kuznetsov, Karpelyushnikov, and Dyomina (2008), была изучена выборка большого числа российских компаний и сделан вывод о том, что наличие второго крупного инвестора улучшает операционные показатели и возможности для привлечения внешнего финансирования. Исследования, изучающие выборки компаний из других стран, также выявляют в целом положительный эффект от наличия второго крупного собственника²⁷.

Итак, для мелких инвесторов наличие в компании нескольких крупных акционеров может быть в целом благоприятно. Тем не менее все-таки важно, чтобы крупные собственники не злоупотребляли правами друг друга. В России такие злоупотребления в ходе конфликтов являются обычным делом. Например, в конфликте

27. См. исследование Laeven and Levine (2008), анализирующее компании из 13 стран Западной Европы, а также Lins (2003), посвященное компаниям из 18 развивающихся стран.

вокруг «Норильского никеля» менеджмент, лояльный к одному из двух крупных инвесторов, применил тактику скупки акций «Норильского никеля» его дочерними структурами с целью голосования ими на собраниях акционеров. В отличие от многих развитых стран, в России такая практика не является незаконной. Однако она, разумеется, нарушает принципы надлежащего корпоративного управления, так как крупный собственник, в чьих интересах действует менеджмент, получает в компании непропорционально большое число голосов за счет *всех остальных* акционеров.

Решению этой проблемы потенциально может помочь механизм соглашений между акционерами («акционерных соглашений»). Действительно, в российских компаниях (по крайней мере, больших) крупные акционеры заключают такие соглашения. Однако до недавнего времени оформить акционерное соглашение в соответствии с российской юрисдикцией было нельзя, поскольку в законодательстве отсутствовало само это понятие. В результате такие соглашения оформлялись в иностранной юрисдикции, а споры разрешались в иностранных судах (чаще всего в Лондоне и Стокгольме). Однако если интересы инвесторов сильно расходятся, то обязывающая сила таких соглашений весьма ограничена, что и показал конфликт в «Норильском никеле». Первоначальное соглашение между акционерами было разорвано, и стороны потребовали друг от друга возмещения убытков, обратившись в Лондонский международный арбитражный суд. Проблема с соблюдением условий акционерных соглашений, заключенных в рамках иностранных юрисдикций, отчасти связана с тем, что исполнение решений иностранных судов на территории России не гарантировано²⁸.

28. Чтобы обойти эту проблему, крупные акционеры российских компаний зачастую практикуют следующую схему. Учреждается офшорная структура, являющаяся прямым акционером российской компании, оставаясь при этом в полной собственности данных крупных собственников. Это позволяет последним заключать соглашения и разрешать любые правовые споры по поводу этой офшорной структуры в той юрисдикции, в которой та учреждена. Иногда сама компания учреждается за рубежом и действует через полностью принадлежащие ей российские дочерние предприятия. В этих случаях ее акции торгуются только на зарубежных биржах (если она котируется), а сама она находится

В 2009 г. российские законодатели ввели понятие акционерного соглашения в правовое поле. Однако с учетом слабости отечественного правоприменения остается неясным, в какой мере возможность оформлять такие соглашения в рамках российской юрисдикции окажется предпочтительнее уже сложившейся практики.

Государственные компании: миноритарии против менеджеров

В российских государственных компаниях существует ряд серьезных проблем со стимулами менеджмента. Первая из них обусловлена множественностью задач (Jensen 2001). В принципе менеджеры корпораций призваны максимизировать прибыль или рыночную стоимость. Тем не менее государственным компаниям правительство нередко вменяет и ряд социальных задач/обязательств (например, поддержание высокого уровня занятости или забота о малообеспеченных потребителях) и иногда просит их содействовать политическим целям, что противоречит максимизации акционерной стоимости.

Вторая проблема заключается в том, что государственные компании неявно защищены от банкротства (в случае финансовых трудностей правительство, скорее всего, спасет их) и нередко от рыночной конкуренции (поскольку антимонопольный регулятор зачастую «играет на их стороне»), что ослабляет мотивацию менеджеров. В итоге слабые или искаженные управленческие стимулы приводят к снижению эффективности, а в коррумпированной среде — к собственному незаконному обогащению.

Третьей проблемой является «проблема подотчетности». Хотя конечным бенефициаром государственного пакета в госкомпании является население Рос-

вне досягаемости российского регулятора фондового рынка и вне действия норм российского корпоративного права. Из крупных, де-факто российских, компаний, учрежденных за рубежом, можно назвать *СТС-Medua* (сегмент СМИ, зарегистрирована в штате Делавэр, США), *X5 Retail Group* (розничная торговля, Нидерланды), *Euras Group* (металлургия, Люксембург), *Sibir Energy* (нефтегазовая отрасль, Великобритания) и *UC Rusal* (металлургия, Джерси, Великобритания).

сии, на практике рядовые граждане не влияют ни на то, как госпакетом голосуют на собрании акционеров, ни на то, как представители государства голосуют в совете директоров. В жизни эти решения принимаются чиновниками, практически не одотчетными гражданами. Вдобавок эти чиновники не владеют акциями соответствующих компаний и не имеют никаких других стимулов, напрямую связанных с производственной эффективностью. Таким образом, возникает риск того, что их решения могут диктоваться либо политическими соображениями, либо стремлением получить личную выгоду; и даже если чиновники добросовестны, то при слабой подотчетности они будут с большей вероятностью ошибаться.

Осознавая все эти проблемы, правительство пытается внедрять в государственных компаниях надлежащую практику корпоративного управления посредством достижения большей прозрачности и назначения в советы директоров независимых директоров. Что побуждает правительство так поступать? Во-первых, когда мировая экономика становится все более глобальной, а конкуренция за капиталы — острее, правительство стремится улучшить имидж России в глазах иностранных инвесторов. Одним из очевидных и необходимых шагов в этом направлении является повышение качества корпоративного управления, особенно в свете амбициозных планов правительства по превращению Москвы в международный финансовый центр.

Во-вторых, с целью привлечения внешнего финансирования государственные компании время от времени выпускают акции²⁹. Также в рамках выполнения программы приватизации правительство может продавать части своих пакетов на фондовом рынке. В любом из этих случаев улучшение корпоративного управления способствует росту поступлений от продажи акций. Более того, если госкомпания размещает акции за рубежом,

29. Возможно, это соображение менее актуально для государственных компаний: для них (по крайней мере для самых крупных) стоимость заимствований уже и так относительно низка, поскольку рынок ожидает, что в случае финансовых трудностей правительство поможет этим компаниям.

она обязана соответствовать строгим требованиям раскрытия информации и нормам корпоративного управления. Поэтому неудивительно, что среди наиболее прозрачных компаний в 2010 г., по данным *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2010), оказались «Роснефть» и Банк «ВТБ», разместившие акции на Лондонской фондовой бирже в ходе IPO в 2006 и 2007 г. соответственно. Недавно правительство России обнародовало обширные планы приватизации, в ходе которых на рынке будут проданы акции нескольких государственных компаний³⁰. Можно надеяться, что приватизационные планы послужат для этих компаний катализатором реформы корпоративного управления.

Хотя улучшение корпоративного управления в госкомпаниях приносит очевидные выгоды для страны в целом, оно чревато персональными издержками для чиновников и менеджеров, извлекающих частную выгоду от контроля над этими компаниями. Данным экономическим агентам выгодна слабая прозрачность и отсутствие подотчетности. Даже если они добросовестны, у них нет стимулов для реализации реформ, поскольку, как отмечено выше, их благосостояние и карьера слабо связаны с эффективностью компаний. Все эти факторы тормозят проведение реформы корпоративного управления на государственных предприятиях. Кроме того, природа государства такова, что ему трудно решиться доверить прямой контроль над государственными активами независимому совету директоров. В идеале правительству следовало бы остаться в роли регулятора, прямо контролирующего лишь очень ограниченный перечень решений, а ключевым независимым органом управления сделать совет директоров, который бы действовал в интересах компании согласно четко определенной стратегии³¹. Тем не менее нынешняя реальность такова,

30. В последние годы план приватизации постоянно менялся, и конечные решения по нему, вероятно, будут сильно зависеть от того, как в России сложатся экономические и политические обстоятельства.

31. Интересы компании, как и ее стратегия, могут охватывать коммерческие и некоммерческие цели. Важно четко определить стратегию и цели компании и сделать так, чтобы вознаграждение управленческого персонала прямо зависело от достижения этих целей.

что при принятии всех важных решений представители государства в советах директоров голосуют в строгом соответствии с директивами чиновников.

Таким образом, успех реформы корпоративного управления в государственных компаниях в значительной степени зависит от готовности правительства отказаться от прямого контроля над компаниями, в которых оно владеет существенными долями, и от наличия у высших должностных лиц политической воли противостоять корыстным интересам тех чиновников и менеджеров, которые предпочитают сохранение статус-кво.

В последние годы правительство России предприняло ряд шагов по расширению независимости советов директоров в государственных компаниях. В 2008 г. президент Д. Медведев предложил заменить чиновников в советах директоров госкомпаний независимыми директорами и профессиональными поверенными; последние будут представлять в советах директоров интересы государства. Логика привлечения профессиональных поверенных состоит в том, что у них, как предполагается, отсутствует конфликт интересов, тогда как чиновники, часто являясь отраслевыми регуляторами, разрываются между интересами компании и интересами отрасли в целом. Кроме того, согласно законодательству Российской Федерации госчиновники в составе советов директоров не могут получать за это зарплату, тогда как профессиональные поверенные в принципе могут. Эту возможность можно использовать для мотивации директоров работать на благо компании. В соответствии с объявленными планами замена чиновников на профессиональных поверенных за последние годы произошла уже в нескольких десятках компаний. Кроме того, многие госкомпании учредили комитеты в советах директоров с присутствием независимых директоров.

Тем не менее советы директоров госкомпаний остаются в серьезной зависимости от государства. Хотя правительство представляет профессиональных поверенных как независимых директоров, они, разумеется, таковыми являются не вполне, поскольку при голосовании по многим вопросам обязаны следовать директивам чинов-

ников³². (Впрочем, даже по таким вопросам они могут косвенно влиять на итоги голосования, так как вправе инициировать обсуждения в государственных органах, отвечающих за выработку соответствующих директив). Процент действительно независимых, не являющихся профессиональными поверенными директоров в советах директоров госкомпаний все еще очень мал. Как выяснила в своем исследовании Ассоциация независимых директоров (2011), среди членов правлений 45 крупнейших государственных компаний независимые директора составляли примерно 21%. Для сравнения: в 60 крупнейших частных компаниях независимые директора, согласно тому же исследованию, составляли 25%. Согласно исследованию Центра корпоративного управления «Делойт» в СНГ (2012), проведенному на выборке 135 крупных российских публичных компаний, доля *внешних* директоров в госкомпаниях составила 20% против 38% в частных компаниях.

Таким образом, независимые директора в госкомпаниях не играют решающей роли; в сущности, они могут повлиять на принятие решений лишь силой убеждения, если менеджмент и остальные члены правления захотят прислушаться к их мнению. Другой проблемой является сам процесс назначения независимых директоров и профессиональных поверенных. На сегодня процедура и критерии их отбора остаются неясными; выдвижением кандидатов занимаются преимущественно государственные органы, и в гораздо меньшей мере — независимые комиссии по номинированию.

В последние годы было достигнуто некоторое улучшение прозрачности государственных компаний. По данным *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2010), в числе десяти самых прозрачных компаний в 2010 г. оказались две крупные государственные структуры, «Роснефть» и банк «ВТБ», хотя сразу после проведения своих IPO (в 2006 и 2007 г. соответственно) они в первую десятку не входили. В последние годы существенное улучшение прозрачности демонстрируют также «Сбербанк»

32. В настоящее время идет дискуссия о том, как сузить перечень вопросов, по которым профессиональные поверенные в советах директоров обязаны голосовать по директивам.

и ряд государственных электроэнергетических компаний (созданных несколько лет назад в результате реформы электроэнергетики).

Чтобы точнее оценить, как со временем менялась разница в уровне прозрачности и раскрытии информации между госпредприятиями и частными компаниями, мы взяли индексы информационной прозрачности, рассчитанные агентством *Standard & Poor's* за 2005–2009 гг. Используя метод наименьших квадратов, мы оценили регрессию индекса прозрачности на фиктивную переменную, принимающую значение 1, если государству принадлежало свыше 25% акций, контролируя на отраслевые фиксированные эффекты и годовую выручку фирмы (как меру размера фирмы). Чтобы увидеть, как относительная прозрачность госкомпаний менялась со временем, мы оценили регрессию для каждого года из пяти лет. Мы исследовали как совокупный индикатор прозрачности, так и три его составные части, измеряющие раскрытие информации по следующим аспектам: (1) структура собственности и права акционеров, (2) финансовая и операционная информация, (3) состав и процедуры работы совета директоров и менеджмента.

Как показывают результаты, в 2005–2008 гг. существенных различий между государственными и частными компаниями не было (табл. 9.2). Однако в 2009 г. произошел значимый рост прозрачности госкомпаний относительно частных компаний. Подробный анализ показателей прозрачности выявляет, что прогресс достигнут главным образом в раскрытии финансовой и операционной информации и, отчасти, в прозрачности состава и процедур работы совета директоров и менеджмента.

Несмотря на достигнутый прогресс, ряд событий последних лет показал, что формальное введение норм корпоративного управления не всегда означает реальное применение лучших практик. Одним из примеров злоупотреблений в сфере управления госкорпорациями за последние годы стала весьма подозрительная история с трансфертным ценообразованием (с использованием цепочки специально созданных посредников) в одной из дочерних компаний банка «ВТБ», формально

ТАБЛИЦА 9.2
Структура собственности и качество
корпоративного управления

Годы	2005	2006	2007	2008	2009
А: Совокупный показатель информационной прозрачности (Transparency and Disclosure Index) S&P					
	4,86	2,72	2,09	0,26	7,94*
Государству принадлежит >25%	[6,81]	[3,67]	[3,63]	[3,07]	[4,25]
Логарифм выручки	Да	Да	Да	Да	Да
Отраслевые фикс. эффекты	Да	Да	Да	Да	Да
Число наблюдений	49	65	74	81	81
R ²	0,40	0,45	0,51	0,49	0,38
В: Компонента «структура собственности и права акционеров»					
	6,99	4,4	2,73	0,61	3,85
Государству принадлежит >25%	[5,50]	[3,79]	[3,67]	[2,84]	[4,01]
Логарифм выручки	Да	Да	Да	Да	Да
Отраслевые фикс. эффекты	Да	Да	Да	Да	Да
Число наблюдений	49	65	74	81	81
R ²	0,49	0,43	0,58	0,57	0,38
С: Компонента «финансовая и операционная информация»					
	1,87	0,88	0,41	-0,02	10,46**
Государству принадлежит >25%	[7,90]	[4,80]	[4,97]	[4,44]	[5,14]
Логарифм выручки	Да	Да	Да	Да	Да
Отраслевые фикс. эффекты	Да	Да	Да	Да	Да
Число наблюдений	49	65	74	81	81
R ²	0,37	0,38	0,37	0,37	0,36
D: Компонента «состав и процедуры работы СД и менеджмента»					
	7,85	4,12	4,47	-0,81	8,12*
Государству принадлежит >25%	[6,95]	[3,69]	[3,69]	[2,76]	[4,26]
Логарифм выручки	Да	Да	Да	Да	Да
Отраслевые фикс. эффекты	Да	Да	Да	Да	Да
Число наблюдений	49	65	74	81	81
R ²	0,36	0,45	0,46	0,43	0,37

ПРИМЕЧАНИЯ: Регрессии оценены методом наименьших квадратов для каждого из пяти лет отдельно. В скобках указаны стандартные ошибки, кластеризованные на уровне фирмы. * Значимость на уровне 10%; ** Значимость на уровне 5%.

являющегося одним из лидеров корпоративной прозрачности в России (Ведомости 2009).

Другим примером служит «Роснефть», в 2009 и 2010 г. по формальным признакам считавшаяся очень прозрачной компанией согласно исследованиям *Standard & Poor's* и ЦЭФИР (2009, 2010). Алексей Навальный, известный политический активист, неоднократно пытался получить протоколы заседаний совета директоров «Роснефти». Хотя по российскому законодательству компания обязана предоставлять такую документацию по запросу любого из ее акционеров, попытки Навального остались безуспешными (Ведомости 2010).

Нежелание ряда госпредприятий следовать нормам надлежащего корпоративного управления проявилось и в неисполнении «Газпромом» и банком «ВТБ» нормы об обязательном предложении при приобретении свыше 30% акций компании (в первом случае — компании ТГК-1, во втором случае — Банка Москвы). И если «ВТБ» использовал лазейку в законодательстве, то каким образом «Газпрому» удалось избежать обязательного предложения, остается неясным.

Суммируя сказанное выше, можно утверждать, что за последние годы корпоративное управление явно улучшилось, по крайней мере в некоторых госкомпаниях, и у правительства есть желание продвигать реформы и далее. Однако чтобы наладить в госкомпаниях действительно образцовое корпоративное управление, придется пройти еще долгий путь.

Введение хорошего корпоративного управления в государственных компаниях во многом зависит от доброй воли правительства, однако недавние примеры борьбы А. Навального против коррупции в госкомпаниях дают некоторую надежду на то, что потенциально действенный (хотя и рискованный для активиста) способ давления на госкомпанию существует (детальный анализ реакции рынка на публикации в блоге Навального приведен в: Enikolopov, Petrova, and Sonin 2014).

Активизму Навального присуща важная черта, отличающая его от деятельности более традиционных миноритарных активистов, таких как Уильям Браудер, глава фонда *Hermitage Capital*, который в начале 2000-х гг. боролся с российскими государственными корпорация-

ми³³. А. Навальный позиционирует себя не столько в качестве защитника интересов инвесторов, сколько в роли общественного активиста — борца с коррупцией, ведь из-за коррупции в госкомпаниях страдают не только миноритарные акционеры, но и все граждане страны, поскольку конечным бенефициаром госпакетов являются граждане России³⁴.

Интересным аспектом тактики Навального является использование сетевого блога как средства публичного разоблачения и донесения своей позиции до широкой аудитории в открытой, конфронтационной манере. Имея десятки тысяч подписчиков, блог Навального фактически стал средством массовой информации³⁵. Хотя Уильям Браудер также широко использовал СМИ, он обращался не столько к российским гражданам, сколько к западным инвесторам, публикуясь в авторитетных англоязычных изданиях, таких как *Financial Times* и *Wall Street Journal*³⁶.

В отличие от успехов Браудера, которые можно оценить по доходности его фонда или числу предотвращенных/устраненных нарушений в сфере корпоративного управления³⁷, измерить эффект от деятельности Наваль-

33. В конце 1990-х — начале 2000-х гг. инвестиционный фонд *Hermitage Capital* был чрезвычайно активен и весьма успешен в борьбе с нарушениями в сфере корпоративного управления в компаниях, чьи акции держал фонд, включая ряд государственных компаний (см. Dyck 2002). Однако в 2005 г. российская виза г-на Браудера была без официальных объяснений аннулирована. В 2007 г. офисы *Hermitage Capital* и его юридической фирмы в Москве подверглись обыску, в ходе которого полиция конфисковала документы и компьютеры. Фонду были предъявлены обвинения в неуплате налогов, после чего он был вынужден выйти из российских активов.

34. Следует отметить, что в ходе так называемых народных IPO государственных компаний «Роснефть» и «ВТБ» почти 240 тысяч российских граждан стали прямыми их акционерами. В ходе падения фондового рынка во время глобального кризиса руководство «ВТБ» получило от них многочисленные жалобы на резкое снижение цены акций, а также требования вернуть деньги, вложенные в «народные IPO».

35. С марта 2014 блог А. Навального в «Живом журнале» заблокирован по требованию Генеральной прокуратуры России (официально — за призывы к несанкционированным массовым мероприятиям).

36. Подробнее о стратегии *Hermitage Capital* см. в: Dyck, Volchkova, and Zingales (2008).

37. Эмпирические исследования (Dyck, Volchkova, and Zingales 2008) показывают, что информационная стратегия фонда *Hermitage Capital* действительно была успешной.

ного довольно трудно. Большинство его действий пока не привели к серьезным переменам в компаниях, ставших объектом его расследования (чаще всего руководство компаний пытается игнорировать Навального или изображает его популистом, а не борцом с коррупцией)³⁸. Тем не менее привлечение внимания общественности к проблемам коррупции в государственных компаниях (и не только в них одних) потенциально имеет большую общественную значимость.

Перспективы корпоративного управления в России

Несмотря на несомненный прогресс с начала 2000-х гг., у российских компаний остается большой потенциал для улучшения корпоративного управления, на что позволяет надеяться ряд факторов. Во-первых, объективный фактор финансовой глобализации: барьеры на пути перемещения капитала снижаются, компании развивающихся стран привлекают теперь внешнее финансирование со всего мира. Это не только открывает широкие возможности для привлечения капитала, но и ставит российские корпорации в условия жесткой конкуренции за международные финансы с Китаем, Бразилией, Индией и другими развивающимися странами. Учитывая большие потребности российских компаний в инвестициях, этот фактор должен будет стимулировать позитивные перемены в корпоративном управлении. Поскольку мировая экономика начинает выходить из кризиса, все больше российских компаний возвращаются к докризисным планам по размещению акций на фондовых биржах в России и за рубежом.

Полезную роль может сыграть и недавнее вступление России во Всемирную торговую организацию. Для многих российских компаний снижение торговых барьеров обернется обострением конкуренции на товарных рын-

38. Возможным исключением является «Транснефть» — одна из мишеней критики со стороны Навального: в последнее время компания стала заметно дружелюбнее к инвесторам, что могло отчасти стать следствием (скорее всего, косвенным) активности Навального (Ведомости 2011).

ках. Улучшение корпоративного управления поможет этим компаниям не только повысить эффективность производства, но и снизить затраты на капитал, что одинаково важно для успеха в конкурентной борьбе.

Глобализация, можно надеяться, порождает стимулы не только для корпораций, но и для власти. Необходимость модернизации российской экономики в целях повышения ее конкурентоспособности неоднократно подчеркивалась руководством страны. Кроме того, в планах российского правительства создание в Москве международного финансового центра. Ради достижения этих целей государству необходимо укреплять правовые институты. Как мы уже обсуждали в этой главе, в последние годы произошел прогресс в этом направлении, хотя правоприменительная практика остается серьезной проблемой. Вкладом в модернизацию можно считать и намеченную программу приватизации, которая (если она пройдет по плану) может стать одной из основных движущих сил прогресса в сфере корпоративного управления.

В то же время потенциальный эффект глобализации на улучшение корпоративного управления ограничен рядом взаимосвязанных факторов (Stulz 2005). Во-первых, Россия остается страной с высоким уровнем коррупции и отсутствием верховенства закона. Бороться с коррупцией чрезвычайно трудно, особенно если ею пронизано все государство и чиновники заинтересованы в сохранении статус-кво. Чтобы в таких условиях противостоять корыстным интересам, высшие должностные лица должны иметь исключительно сильную политическую волю. Проблема усугубляется тем, что Россия получает высокие доходы от экспорта нефти и газа: «золотой дождь» порождает у российского истеблишмента стимулы к «извлечению ренты» вместо проведения институциональных реформ. Свою роль в слабости стремления властей к улучшению институциональной среды играет и фактор ограниченной политической конкуренции.

Наконец, текущая внешнеполитическая ситуация (работа над переводом этой главы на русский язык велась до октября 2014 г.), в частности санкции Европейского союза и США, ограничивающие возможности привлече-

ния финансирования на западных рынках для ряда российских госкомпаний, также не способствует стимулам к улучшению корпоративного управления.

Подводя итог, можно сказать, что перспективы корпоративного управления в России остаются в целом неопределенными. Вполне вероятно, что в ближайшие годы положительный тренд продолжится, но в умеренном темпе. Для существенного повышения качества корпоративного управления необходимы, прежде всего, улучшения в практике правоприменения и значительное снижение коррупции.

Библиография

- Ассоциация независимых директоров. 2011. *«Портрет независимого директора в российских компаниях»*. М.: Ассоциация независимых директоров.
- Ведомости*, 2008. «Корпоративное управление: Деньги или репутация», *Ведомости*, 27 октября 2008 г.
- , 2009. «Забурились на \$0,5 млрд», *Ведомости*, 30 ноября 2009 г.
- , 2010. «Роснефть не мелочится», *Ведомости*, 15 октября 2010 г.
- , 2011. «Цена улыбки», *Ведомости*, 21 ноября 2011 года.
- Габдрахманов, С., Степанов С., 2011. *«Корпоративные конфликты в современной России и за рубежом»*, М.: Национальный совет по корпоративному управлению.
- Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ. 2012. *«Структура корпоративного управления публичных российских компаний»*. М.: ЗАО «Делойт и Туш СНГ».
- Acharya, V., M. Richardson, S. van Nieuwerburgh, and L. White. 2011. *Guaranteed to Fail: Fannie Mae, Freddie Mac and the Debacle of Mortgage Finance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Anderson, Ronald C., Sattar A. Mansi, and David M. Reeb. 2004. "Board Characteristics, Accounting Report Integrity, and the Cost of Debt," *Journal of Accounting and Economics* 37(3): 315–42.
- Bhojraj, Sanjeev, and Partha Sengupta. 2003. "Effect of Corporate Governance on Bond Ratings and Yields: The Role of Institutional Investors and Outside Directors," *Journal of Business* 76(3): 455–76.
- Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?," *Stanford Law Review* 52: 1731–808.
- Black, Bernard, Inessa Love, and Andrei Rachinsky. 2006. "Corporate Governance Indices and Firms' Market Values: Time Series Evidence from Russia," *Emerging Markets Review* 7(4): 361–79.
- Blanchard, Olivier, and Michael Kremer. 1997. "Disorganization," *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1091–126.

- Boyko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chen, Kevin C. W., Zhihong Chen, and K. C. John Wei. 2009. "Legal Protection of Investors, Corporate Governance, and the Cost of Equity Capital," *Journal of Corporate Finance* 15(3): 273–89.
- Cheng, C. S. Agnes, Denton Collins, and Henry He Huang. 2006. "Shareholder Rights, Financial Disclosure and the Cost of Equity Capital," *Review of Quantitative Finance and Accounting* 27(2): 175–204.
- Chernykh, Lucy. 2008. "Ultimate Ownership and Control in Russia," *Journal of Financial Economics* 88: 169–92.
- . 2011. "Profit or Politics? Understanding Renationalizations in Russia," *Journal of Corporate Finance* 17: 1237–53.
- Denisova, Irina, Marcus Eller, Timothy Frye, and Ekaterina Zhuravskaya. 2009. "Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions," *American Political Science Review* 103(2): 284–304.
- Desai, Mihir A., Alexander Dyck, and Luigi Zingales. 2007. "Theft and Taxes," *Journal of Financial Economics* 84: 591–623.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2008. "The Law and Economics of Self-Dealing," *Journal of Financial Economics* 88(3): 430–65.
- Doidge, Craig, G. Andrew Karolyi, and Rene M. Stulz. 2007. "Why Do Countries Matter so Much for Corporate Governance?," *Journal of Financial Economics* 86(1): 1–39.
- Dolgopyatova, Tatiana. 2009. "Stock Ownership and Corporate Control." In *Organization and Development of Russian Business: A Firm-Level Analysis*, ed. Tatiana Dolgopyatova, Ichiro Iwasaki, and Andrei A. Yakovlev. New York: Palgrave Macmillan, 39–61.
- Dolgopyatova, Tatiana, Ichiro Iwasaki, and Andrei Yakovlev. 2009. "The Emergence of Russian Corporations: From the Soviet Enterprise to a Market Firm." In *Organization and Development of Russian Business: A Firm-Level Analysis*, ed. Tatiana Dolgopyatova, Ichiro Iwasaki, and Andrei A. Yakovlev. New York: Palgrave Macmillan, 12–38.
- Durnev, Art, Vihang Errunza, and Alexander Molchanov. 2009. "Property Rights Protection, Corporate Transparency, and Growth," *Journal of International Business Studies* 40(9): 1533–62.
- Durnev, Art, and Larry Fauver. 2011. "Stealing from Thieves: Expropriation Risk, Firm Governance and Performance," работа, представленная в ходе научной конференции (the 2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies).
- Durnev, Art, and Sergei Guriev. 2011. "Expropriation Risk and Firm Growth: A Corporate Transparency Channel," mimeo.
- Durnev, Art, and E. Han Kim. 2005. "To Steal or Not to Steal: Firm Attributes, Legal Environment, and Valuation," *Journal of Finance* 60(3): 1461–93.
- Dyck, Alexander. 2002. "The Hermitage Fund: Media and Corporate Governance in Russia," Harvard Business School case #2-703-010.
- Dyck, Alexander, Natalia Volchkova, and Luigi Zingales. 2008. "Private Benefits of Control: An International Comparison," *Journal of Finance* 63(3): 1093–135.

- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2000a. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. London: EBRD.
- . 2000b. *Insolvency Law and Practice: Rebuilding through Rescue or Liquidation*. London: EBRD.
- Ellman, Michael, and Vladimir Kontorovich, eds. 1998. *The Destruction of the Soviet Economic System: An Insiders' History*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Enikolopov, Ruben, Maria Petrova, and Konstantin Sonin. 2014. "Social Media and Corruption," Working Paper.
- Freeland, Chrystia. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. New York: Crown Business.
- Goriaev, Alexey, and Konstantin Sonin. 2005. "Is Political Risk Company-Specific? The Market Side of the Yukos Affair," CEFIR and NES Working Paper.
- Guriey, Sergei. 2010. "Business Groups in Russia." In *The Oxford Handbook of Business Groups*, ed. Asli M. Colpan, Takashi Hikino, and James R. Lincoln. New York: Oxford University Press, 526–546.
- Guriey, Sergei, Anton Kolotilin, and Konstantin Sonin. 2011. "Determinants of Expropriation in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data," *Journal of Law, Economics, and Organization* 27(2): 301–323.
- Guriey, Sergei, and Andrei Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 131–150.
- Heidrick & Struggles. 2007. *Corporate Governance in Europe: Raising the Bar*. Chicago: Heidrick & Struggles.
- . 2011. *European Corporate Governance Report 2011. Challenging Board Performance*. Chicago: Heidrick & Struggles.
- Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2004. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies," *American Economic Review* 94(3): 753–763.
- Hoffman, David. 2003. *The Oligarchs*. New York: Public Affairs.
- Iwasaki, Ichiro. 2008. "The Determinants of Board Composition in a Transforming Economy: Evidence from Russia," *Journal of Corporate Finance* 14(5): 532–549.
- Jensen, Michael. 2001. "Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function," *Journal of Applied Corporate Finance* 14(3): 8–21.
- Khanna, Tarun, and Yishay Yafeh. 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?," *Journal of Economic Literature* 45(2): 331–372.
- Klapper, Leora F., and Inessa Love. 2004. "Corporate Governance, Investor Protection, And Performance In Emerging Markets," *Journal of Corporate Finance* 10(5): 703–728.
- Kuznetsov, Andrei, Rostislav Kapelyushnikov, and Natalya Dyomina. 2008. "Ownership Concentration and Firm Performance in a Transition Economy: Evidence from Russia." In *Corporate Governance and International Business*, ed. Roger Strange and Gregory Jackson. London: Palgrave, 112–30.
- Laeven, Luc, and Ross Levine. 2008. "Complex Ownership Structures and Corporate Valuations," *Review of Financial Studies* 21(2): 579–604.

- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2007. "Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant," *Journal of Comparative Economics* 35 (2): 254–277.
- Lazareva, Olga, Andrei Rachinsky, and Sergei Stepanov. 2008. "A Survey of Corporate Governance in Russia." In *Corporate Governance in Transition Economies*, ed. Robert McGee. New York: Springer, 315–50.
- Lins, Karl. 2003. "Equity Ownership and Firm Value in Emerging Markets," *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 38(1): 159–84.
- Love, Inessa. 2011. "Corporate Governance and Performance around the World: What We Know and What We Don't," *World Bank Research Observer* 26(1): 42–40.
- OECD. 2006. *OECD Economic Surveys: Russian Federation 2006*. Paris: OECD.
- Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislav Gelfer. 2000. "Law and Finance in Transition Countries," *Economics of Transition* 8(2): 325–68.
- Polischuk, Leonid, and Alexey Savvateev. 2004. "Spontaneous (Non-) Emergence of Property Rights," *Economics of Transition* 12(1): 103–27.
- Russian Institute of Directors. 2010. *Corporate Governance Practices in Russia: 2004–2009 Comparative Study*. Moscow: Russian Institute of Directors.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 1999. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Shumilov, Andrei, and Natalia Volchkova. 2004. "Russian Business Groups: Substitutes for Missing Institutions?," CEFIR and NES Working Paper.
- Shvyrykov, Oleg, and Ekaterina Marushkevich. 2011. "Governance Regulations at Crossroads: Will the Drive for Reform Persist and Bear Fruit? Country Governance Study," Standard & Poor's.
- Smart Money. "Великий диктатор", в номере за 30 июня 2008 г.
- Sonin, Konstantin. 2003. "Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights?," *Journal of Comparative Economics* 31: 715–31.
- Standard & Poor's. 2002a. *Transparency and Disclosure by Russian Companies in 2002*. Moscow: Standard & Poor's.
- . 2002b. *Transparency and Disclosure: Overview of Methodology and Study Results—United States*. New York: Standard & Poor's.
- . 2007. *Portrait of Russian Corporate Boards Mirrors Their Concentrated Ownership Structure and Highlights Hindrances to Stronger Governance*. Moscow: Standard & Poor's.
- Standard & Poor's и ЦЭФИР. 2008. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2008 г.: Незначительный прогресс на фоне резкого снижения количества IPO*. М.: Standard & Poor's.
- . 2009. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2009 г.: Разрыв между лидерами и аутсайдерами увеличился*. М.: Standard & Poor's.
- . 2010. *Исследование информационной прозрачности российских компаний в 2010 г.: Умеренный рост прозрачности за счет компаний электроэнергетического сектора*. М.: Standard & Poor's.

- Stulz, René M. 2005. "The Limits of Financial Globalization," *Journal of Finance* 60(4): 1595–1638.
- Summanen, Tuomo, and Olga Lazareva. 2008. "Emerging Boards of Directors: Board Behavior, Functions and Firm Performance," Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=1102473>.
- Volkov, Vadim. 2004. "The Selective Use of State Capacity in Russia's Economy: Property Disputes and Enterprise Takeovers, 1998–2002," *Review of Central and East European Law* 4: 527–548.
- World Bank. 2005. *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation*. Moscow: World Bank.

ГЛАВА 10

МАЙКЛ АЛЕКСЕЕВ
И РОБЕРТ КОНРАД

Российская налоговая система

НАЛОГОВАЯ система России была важным элементом реформ после распада Советского Союза. Ее развитие включало ряд этапов. Нынешняя налоговая система в своей основе является современным режимом налогообложения (по крайней мере внешне, хотя и не всегда по сути) и включает налог на добавленную стоимость (НДС) по методу начисления, налог на доходы физических лиц с единой ставкой (плоской шкалой), налог на прибыль организаций, исчисляемый на основе развивающейся системы российского финансового учета, акцизы, таможенные тарифы и платежи за минеральные ресурсы. Главная цель данной главы — представить обзор российского налогообложения, дополненный более подробным анализом налогообложения нефтяной отрасли и малого бизнеса. Первый предмет особого внимания — один из важнейших источников поступлений федерального бюджета, а второй — один из наиболее необычных и менее изученных аспектов российской налоговой системы. Кроме того, мы даем общую оценку функционирования налоговой системы после радикальной реформы 2000–2001 гг. с макроэкономической точки зрения и с точки зрения руководителей коммерческих предприятий. Наше главное заключение таково: Россия достигла значительного прогресса на пути переустройства своей налоговой системы и к настоящему времени обладает достаточно последовательной законодательной основой. С точки зрения поступления налоговых сборов Россия демонстрирует вполне приемлемые результаты, но они отчасти достигнуты ценой экономических искажений (например, за счет излишне-

го налогообложения нефтяной отрасли и недостаточным возмещением НДС экспортерам из-за административно трудных процедур получения этого возмещения). Мы также утверждаем, что система налогообложения малого бизнеса, вероятно, приносит больше вреда, чем пользы. Наконец, хотя реформы 2000–2001 гг. были восприняты руководителями коммерческих предприятий как существенное улучшение, ситуация значительно ухудшилась несколькими годами позже, особенно с точки зрения налогового администрирования.

Налоговая система России подвергалась разностороннему изучению с начала либерализации. Помимо многочисленных работ, подготовленных Всемирным банком, Международным валютным фондом и другими организациями, эта тема получила существенное внимание в научной литературе. Исходя из размера и разнообразия России многие из этих исследований были сосредоточены на проблемах налогового федерализма (Treisman, Freinkman, and Titov 1999; Zhuravskaya 2000). Проблеме налогового федерализма, кроме того, уделялось значительное внимание в более общих исследованиях российских реформ, таких как работы Трейсмана (Treisman 1999) и Шлейфера и Трейсмана (Shleifer and Treisman 2000). В них также отмечалась важная роль коррупции в системе налоговых органов. Еще одним естественным предметом внимания этой литературы было налогообложение нефти¹.

Наиболее широко известная отличительная черта налоговой системы России — единая ставка (плоская шкала) налога на доходы физических лиц (НДФЛ), которая была проанализирована Ивановой и соавторами (Ivanova et al. 2005). Они статистически проверили несколько альтернативных объяснений увеличения дохода от НДФЛ после реформы 2001 г. и обнаружили свидетельства того, что с уменьшением предельных ставок

1. Квон (Kwon 2003) показывает, что налогообложение нефти и газа приносит более чем 50% общих налоговых доходов при включении в анализ межотраслевых связей. Алексеев и Конрад (Alexeev and Conrad 2009) дают сравнительный анализ российского режима налогообложения нефти и демонстрируют сравнительно высокое налоговое бремя в данном секторе и наличие искажающих стимулов (distortionary incentives). См. также работу Бобылева (2008).

улучшилась налоговая дисциплина, но не обнаружили свидетельств значимой реакции предложения труда. Эти результаты подтвердили Городниченко, Мартинес-Васкес и Сабирьянова-Питер (Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009), используя другие методы анализа и данные. Если исходить из улучшения налоговой дисциплины и сдержанного отклика предложения труда, введение плоской шкалы налога, вероятнее всего, снизило неравенство фактических доходов после уплаты налога и неравенство потребления. Некоторые свидетельства этого даются в работах Синельникова-Мурылева и др. (2003) и Городниченко, Сабирьяновой-Питер и Столярова (Gorodnichenko, Sabirianova Peter, and Stolyarov 2010), хотя трудно определить, какая часть снижения неравенства, которое явно сократилось с конца 1990-х гг. к середине 2000-х гг., обусловлена этой налоговой реформой.

Наиболее полное исследование налоговой системы России в период после реформы дает работа (Martinez-Vazquez, Rider, and Wallace 2009). Авторы описывают историю этой системы до и после налоговой реформы и подробности прохождения этой реформы через законодательные органы власти в первые годы правления Владимира Путина. В этом источнике также дается оценка налоговой системе в целом, рассматриваются взаимоотношения различных уровней власти, оценивается налоговое администрирование и обсуждается необходимость будущих реформ. Это исследование дополняется написанной с точки зрения политологии работой (Luong and Weinthal 2004), авторы которой стараются доказать, что реформа оказалась возможной, потому что после кризиса 1998 г. интересы правительства и крупных нефтяных компаний совпадали, что предоставило возможности для заключения политического компромисса и проведения значительной реформы. В самое недавнее время Кулаев (Koulayev 2010) дал описание истории развития НДС, в котором институциональная реформа и анализ концепций бухгалтерского учета, свойственных рыночной экономике, играли важные роли.

Далее эта глава строится следующим образом. Сначала дается краткая история развития налоговой системы. Затем мы обсуждаем некоторые важные факторы,

характерные именно для России, которые оказывают влияние на развитие современного режима налогообложения. Мы предлагаем эмпирический анализ, в котором анализируются мнения налогоплательщиков. Этот анализ дается, чтобы достичь понимания того, как реформы могли повлиять на мнения респондентов по соответствующим вопросам и произошло ли стабильное улучшение восприятия налоговой системы. Последний раздел содержит обсуждение двух областей налогообложения, в которых, на наш взгляд, нужна дальнейшая реформа законодательства: нефтегазовой отрасли и малого бизнеса. Налогообложение нефтегазовой отрасли было выбрано из-за важности этого сектора для экономики страны, в то время как налогообложение малого бизнеса было выбрано из-за тех трудностей, с которыми сталкиваются все налоговые органы, добиваясь соблюдения налоговой дисциплины со стороны сравнительно крупного, но малоодоходного для бюджета сектора. Реформы в этих двух областях, мы считаем, покажут, как система в целом могла бы развиваться на протяжении следующих нескольких лет.

Краткая история

В момент создания Содружества Независимых Государств Россия использовала несколько модифицированное советское налоговое законодательство². Предпринимались различные попытки работать в его рамках и поменять практику его применения, не меняя правовую основу. Происхождение нынешнего законодательства можно связать с майским (1996 г.) Указом № 685. Этот Указ выражал намерения руководства страны:

- изменить систему бухгалтерского учета (приведя ее в соответствие с западными понятиями учета по ме-

2. Советские законы включали первоначальные попытки разработать ориентированные на рынок системы взимания различных налогов, включая НДС, корпоративный налог, налог на доходы физических лиц, акцизы и налог на имущество. Соответствующие законы были краткими, а инструкции по их применению крайне немногочисленны (если имелись вообще).

тоту начисления) и позволить предприятиям сокращать налоговую базу³ на полную сумму издержек⁴;

- укрепить НДС введением положения, которое потребовало бы от плательщиков этого налога использовать применяемые в большинстве стран мира стандартные счета-фактуры;
- разработать основы налога на вмененный доход (presumptive tax) для малых предприятий;
- разработать упрощенный метод амортизации;
- провести новую налоговую амнистию⁵.

Кроме того, в этот период стали появляться российские специалисты в области современного налогообложения, а также наблюдался общий интерес к разработке налогового кодекса⁶. Создание проекта началось с разделов о налоговом администрировании, а содержание кодекса было предметом общественного обсуждения. Решение начать с налогового администрирования отчасти явилось следствием того, что в имевшемся законодательстве эти вопросы не были проработаны, а также из-за использования при налогообложении инструкций, выпущенных Государственной налоговой службой⁷, которые не были предметом контроля законодательной власти. Часть первая Налогового кодекса была принята Думой в 1998 г., примерно во время финансового кризи-

3. Подразумевается налог на прибыль. — *Примеч. пер.*

4. Концепция себестоимости и российский бухгалтерский учет будут обсуждаться далее.

5. Частью этой амнистии была стандартная налоговая амнистия, при которой те, кто выполнял установленные требования, освобождались от процентов и штрафных санкций. Другая составная часть была попыткой отреагировать на непредвиденные последствия применения существующих инструкций, такие как значительные штрафные санкции за обычные математические ошибки.

6. Речь идет о периоде после публикации Основ мирового налогового кодекса (Basic World Tax Code), входивших в число документов, которые использовались как модель для написания проектов налогового законодательства. Россия — страна гражданского права (civil law), и, таким образом, понятие кодекса соответствует исторически сложившимся рамкам российского законодательства. Сергей Шаталов был одним из главных авторов российского налогового кодекса.

7. В 1998 г. Государственная налоговая служба была преобразована в Министерство по налогам и сборам, которое, в свою очередь, в 2004 г. было преобразовано в Федеральную налоговую службу. — *Примеч. пер.*

са, и была введена в действие в следующем году. Часть первая описывает:

- исчерпывающий список налогов, которые могут быть установлены властями различных уровней;
- обязанности административного характера (включая постановку на учет в налоговых органах), связанные с организацией и ведением коммерческой деятельности;
- правила определения долевого участия в коммерческих организациях (ownership rules for business);
- правила учета трансфертного ценообразования (transfer pricing rules)⁸;
- способы разрешения разногласий и меры по обеспечению сбора налогов.

Следует отметить, что часть первая содержала положения, которые позволяли предприятиям на период реструктуризации получать освобождение от налогов, давала возможность коммерческим предприятиям (предпринимателям) объявлять об убытках⁹ и в случае разногласий возлагала бремя доказательства на налоговые органы¹⁰. Несмотря на значительные недостатки, принятие части первой Налогового кодекса было значительным шагом к более прочным законодательным основам налоговой системы.

В период между 1998 и 2000 гг. различные группы завершили значительную часть подготовительной работы

8. Или, если следовать терминологии Налогового кодекса, «принципы определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения», см. статью 40. — *Примеч. пер.*

9. До принятия части первой Налогового кодекса предприятию (предпринимателю) невозможно было заявить об убытках, потому что закон предполагал невозможным продавать продукцию дешевле себестоимости. Это положение первоначально было механизмом предотвращения злоупотреблений, а также пережитком прежнего режима, при котором цены устанавливались на основе издержек или административным предписанием.

10. Это правило было обременительным для налоговых органов. В большинстве стран бремя доказательства по спорам не уголовного характера лежит на налогоплательщиках, потому что они обладают документацией, подтверждающей их заявления. Однако, как мы понимаем, на практике суды по сути игнорировали данное положение законодательства и обычно возлагали бремя доказательства на налогоплательщика.

по налоговой реформе. Деятельность Института экономики переходного периода (ИЭПП), возглавлявшегося Егором Гайдаром, в этот период была очень результативна. ИЭПП разработал альтернативные предложения, включая проекты налогового законодательства, предоставил общественный форум для обсуждения и способствовал просвещению общественности. Выборы 1999 г., наряду с решимостью нового президента проводить реформу, предоставили возможность быстрого законодательного принятия налоговой реформы. Налоговая реформа 2000 г. включала значительное переустройство налоговой системы. В частности, она включала:

- НДФЛ с единой (плоской) ставкой в 13%;
- частичную интеграцию НДФЛ и налога на прибыль за счет удержания налога в момент выплаты дивидендов (*final withholding tax on dividends*);
- значительную реформу НДС (хотя реформа предшествовала полному переводу НДС на метод исчислений как минимум на два года);
- упрощение порядка расчета амортизации, в целом согласующееся с идеями Указа № 685;
- первоначальную реформу социального налога, установившую максимальную сумму взносов по социальному страхованию (это положение позднее было ослаблено);
- широкое использование удержания налога при выплате дивидендов (что уже было отмечено), процентов и иных сумм, включая прирост стоимости определенных видов ценных бумаг.

Принятие части второй Налогового кодекса позволило создать непротиворечивую основу для будущего развития налоговой системы. Последующие реформы включали переход к НДС, полностью основанному на методе начисления, введение налога на малый бизнес¹¹, существенные изменения налога на прибыль предприятий и налогообложение капитала в целом.

11. В Налоговом кодексе — «упрощенная система налогообложения», см. главу 26.2. Далее преимущественно употребляется терминология Налогового кодекса. — *Примеч. пер.*

В результате в России сейчас имеется набор современных налоговых законов, приспособленных к рыночной экономике, который представлен в табл. А10.1—А10.6 (в онлайн-приложении, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). В России сейчас взимается налог на доходы налоговых резидентов, причем налогом облагаются и доходы нерезидентов, если эти доходы имеют российское происхождение. Большая часть доходов облагается налогом (всё, что превышает определенную индивидуально исчисляемую величину). Исключение составляет долгосрочный прирост стоимости некоторых видов активов (long-term capital gains) и определенные социальные выплаты. Бухгалтерский налоговый учет был усовершенствован, и большинство обычных и необходимых расходов вычитается из налоговой базы. Имеются стандартные правила противодействия злоупотреблениям, такие как правило о недостаточной капитализации. Правила учета трансфертного ценообразования все еще не соответствуют стандартам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). (Правительство продолжает работу по разработке проектов новых правил учета трансфертного ценообразования на протяжении последних трех лет.) Имеются меры налогового стимулирования для разработки новых нефтяных месторождений, научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), инновационной деятельности и отдельных видов сельскохозяйственного производства.

НДС является главным источником налоговых доходов федерального бюджета. Имеются две ненулевые ставки этого налога, причем основная ставка последовательно снижалась с течением времени до нынешних 18%. Пониженная ставка применяется к определенным товарам (продовольствие и детская одежда). Как это принято в типичных налоговых системах, не облагаются налогом финансовые и некоторые другие услуги, а для экспорта применяется нулевая ставка.

С момента реформы 2000 г. правительство России собирало достаточный доход, при этом поддерживая сравнительно низкие ставки налогов, отличных от нефтяного налога. Налоговая система неплохо функ-

ционировала с точки зрения сбора доходов и во время кризиса 2009 г. В табл. 10.1 показаны общие суммы налоговых доходов федерального и региональных бюджетов, выраженные в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), с разбивкой по видам налога. Строго говоря, налог на добычу полезных ископаемых по сути представляет собой роялти¹², но мы следуем другим авторам и включаем его в налоговые доходы. Эти данные, кроме того, включают сборы социального налога и взносов в пенсионный фонд, а также таможенные платежи. Последние представляют собой самый важный источник дохода российского бюджета и состоят, главным образом, из пошлин, налагаемых на экспорт нефти и природного газа. Естественно, если брать обычные налоги, выраженные в процентах к ВВП, то во время кризиса 2009 г. значительно упали лишь сборы налога на прибыль организаций. Причина состоит в том, что прибыль организаций — самый чувствительный к изменениям ВВП вид налоговой базы. Доходы от всех остальных крупных обычных налогов в процентном выражении (по отношению к ВВП) в 2009 г. поднялись. Заметим также, что наблюдавшиеся в 2005 и 2007 гг. пиковые сборы НДС обусловлены, по большей части, очень спорными расчетами налоговых претензий, предъявленных нефтяной компании «ЮКОС» по итогам проверок ее деятельности в предшествующие годы.

Россия собирает больше налогов (если выразить их в процентах ВВП), чем другие страны со сходной структурой экономики. Другими словами, Россия прилагает большие «налоговые усилия», чем другие страны, если учесть ВВП на душу населения, долю сельского хозяйства в экономике и торговый баланс (Алексеев и Конрад 2010). Причина состоит почти исключительно в том, что налоги на полезные ископаемые включены в налоговые доходы. Без учета налога на добычу полезных ископаемых (который по сути представляет собой роялти, как упоминалось ранее) налоговые усилия были бы несколько ниже среднего. Важно, кроме того, отметить тот факт, что значительные налоговые доходы

12. В данном случае *роялти* обозначает плату за использование ископаемых ресурсов. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 10.1
Тенденции изменения доходов и структура налогов в России

Вид доходов	% ВВП							Структура налогов, 2010 (%)
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Общие налоговые доходы, в т.ч.:	24,0	23,6	22,5	23,7	22,0	18,5	20,2	100
налог на прибыль	5,1	6,2	6,2	6,6	6,1	3,3	4,0	19,8
НДФЛ	3,4	3,3	3,5	3,8	4,0	4,3	4,0	19,8
НДС	6,3	6,8	5,6	6,9	5,1	5,3	5,6	27,7
акцизы	1,4	1,2	1,0	1,0	0,8	0,9	1,1	5,5
Налог на добычу полезных ископаемых	3,0	4,2	4,1	3,6	4,1	2,7	3,2	15,8
Социальный налог и пенсионные взносы	6,3	4,9	4,8	5,1	5,1	5,5	5,1	—
Таможенные сборы	5,5	7,8	8,6	7,3	8,6	6,8	7,1	—

Примечания: Общие налоговые доходы рассчитаны как взятое из работ (ИЭПП 2010, Институт Гайдара 2011) «налоговое бремя» за вычетом социального налога, пенсионных взносов и таможенных сборов.

Источник: (ИЭПП 2010, Институт Гайдара 2011); вычисления авторов.

в какой-либо стране не обязательно свидетельствуют об эффективности ее налоговой системы или даже о результативности работы ее налоговых органов. Причина состоит в том, что регрессионные соотношения для налоговых усилий не включают ни показатель номинального налогового бремени (statutory tax burden), ни показатель потерь благосостояния, связанных со сбором налогов. То есть налоговые усилия какой-нибудь страны с очень эффективной налоговой системой и очень эффективными налоговыми органами могут показаться низкими просто из-за того, что ее население предпочитает иметь сравнительно небольшой государственный

сектор. И напротив, страна, демонстрирующая высокие налоговые усилия, может собирать налоги экономически неэффективным способом.

С точки зрения налоговых доходов Россия отличается от многих других стран значительной долей доходов от налогов на полезные ископаемые. Если исключить налоги на полезные ископаемые, основные различия между структурами налоговых доходов России и стран ОЭСР таковы: в России наблюдается сравнительно большая доля налога на прибыль (20,9% в 2009 г. и 23,5% в 2010 г., а средний показатель для стран ОЭСР — 8% в 2009 г.) и сравнительно малая доля налогов на собственность¹³. Если включить налоги на полезные ископаемые, то, помимо сказанного, доли налога на прибыль и налогов на потребление в России будут значительно меньшими, чем в странах ОЭСР. Эти различия, однако, не слишком велики, и мы не рассматриваем российскую налоговую структуру как проблематичную.

Подытожим наш обзор российской налоговой системы: подобно любой существующей налоговой системе, ее правовая структура и практическое применение до сих пор содержат изъяны. Она включает избыточные льготы, отклоняющееся от стандартов налогообложение природных ресурсов (см. обсуждение ниже), неудовлетворительный режим налогообложения малых предприятий (см. обсуждение ниже), развивающееся налогообложение финансовых рынков (трудный вопрос по всему миру) и слабое администрирование. Тем не менее такие изъяны не должны отвлекать от законодательных достижений и достаточно последовательной основы налоговой политики, которые в настоящее время характеризуют российскую налоговую систему. В России этого добиться было особенно трудно. Мы сейчас кратко обсудим некоторые причины трудностей преобразования налоговой системы. Большинство из этих препятствий, хотя и в ослабленном виде, до сих пор составляют часть налоговой системы и будут влиять на ее среднесрочное развитие.

13. Цифры для России рассчитаны на основе публикации ОЭСР (OECD 2011).

Особенности развития российской налоговой системы

Бухгалтерский учет

В начальный период рыночных преобразований советские правила ведения бухгалтерского учета были прочно встроены в российскую экономическую систему, и, возможно, даже прочнее, чем в других странах, таких как Польша, где до начала переходного периода было больше контактов с рыночными экономиками и международными стандартами¹⁴. Например, вычисление прибыли включало такие понятия, как себестоимость (*prime cost*) и другие понятия советского бухгалтерского учета¹⁵. Стандарты бухгалтерского учета были ориентированы в основном на производство товаров, а не услуг, что затрудняло переход к экономике с большей ролью услуг. Прежняя система также была приспособлена для использования издержек как основы ценообразования и контроля над потоками ресурсов. Даже после начала либерализации имела место презумпция того, что продажа ниже себестоимости представляет собой злоупотребление (*abusive activity*), хотя быстрое изменение относительных цен привело к тому, что значительная часть текущего производства и накопленных товарных запасов в относительном выражении почти полностью обесценилась. Эта презумпция действовала в течение нескольких лет и вполне могла приводить к налогооблагаемым

14. Два примера необходимости проведения дальнейших реформ даны в работах: McGee 2009 и Sarikas and Djatej 2005. Проекты реформирования бухгалтерского учета включают предпринимаемые Европейским союзом в рамках программы *Tacis* усилия (European Union (Tacis) 2007), см. описание по адресу: <http://www.accountingreform.ru/en/about/describe>. Нынешнее состояние реформ можно найти в публикации (Financial Standards Foundation, 2010), доступной по адресу: <http://www.estandardsforum.org/russia/standards/international-financial-reporting-standards>.

15. В начале переходного периода налогооблагаемая прибыль вычислялась как прибыль плюс зарплаты. Эта мера была предпринята предположительно для того, чтобы удержать предприятия от выплаты прибылей под видом зарплат (*stripping profits via wages*). В результате, однако, база налога совпала с базой НДС, который рассчитывается по методу вычитания.

«прибылям» даже тогда, когда предприятия несли значительные экономические потери.

Второй изъян российского бухгалтерского учета, который по-прежнему сохраняется, — недостаточная прозрачность, мешающая инвесторам составлять информированные суждения о предприятиях. Этот изъян проявляется двояко. Во-первых, инвесторы менее информированы в сравнении с инвесторами в других странах¹⁶. Во-вторых, недостаток прозрачности затрудняет сравнение между собой различных отраслей, различных предприятий внутри какой-либо отрасли, различных стран¹⁷. Например, подход к учету нематериальных затрат (intangible expenses), например на НИОКР, разведку и разработку месторождений (exploration, and mineral development) способен повлиять на эмпирически вычисляемые значения доходности капитала в различных секторах. Если эти затраты сразу полностью причисляются к издержкам, то текущие значения доходности оказываются ниже по сравнению с секторами с более низкими нематериальными расходами, которые не сразу относятся на издержки. В последующие периоды, однако, значения доходности в первом случае, при прочих равных условиях, будут выше, потому что доходы вырастут, в то время как учетный объем капитала снизится.

Понятно, что описанные выше начальные условия и развитие правил ведения бухгалтерского учета повлияли на путь развития налоговой реформы и администрирования. До налоговой реформы другие примеры наследия советского бухгалтерского учета включали начисление НДС на заемные средства (taxation of loans under VAT) и длительное присутствие элементов кассового метода учета НДС¹⁸. Стандарты бухгалтерского учета

16. См. работы: McGee 2009 и Sarikas and Djatej 2005. Имеется также ряд ссылок на подтверждающие документы из отчета *Financial Foundation*, и в них содержится подробная оценка изъянов российского бухгалтерского учета.

17. В настоящее время разрабатываются некоторые правила (например, относящиеся к реорганизации и консолидированной отчетности для финансовых целей), которые могли бы увеличить прозрачность и согласованность с международными стандартами.

18. В некоторый период времени общие обязательства по уплате НДС (VAT liability) рассчитывались по методу начисления, в то время как зачеты по НДС (VAT credits) разрешалось производить лишь на кассо-

обычно оказывают значительное влияние на путь развития правил налогообложения. Как минимум необходимо приводить в соответствие налоговый и финансовый учет, потому что между ними всегда будут различия, которые зависят от методов учета, в том числе от метода вычисления амортизации, переноса убытков на будущие периоды, учета отдельных сумм по методу начисления, а не по кассовому методу (например, курсовых доходов и потерь), стимулирующих мер (например, единовременное включение определенных расходов в состав издержек) и других вопросов.

Контроль над действиями налогоплательщика и коррупция

Коррупция была и остается составной частью налоговой системы с момента начала реформы. Данная проблема отчасти обусловлена наследием советской системы. Это наследие и сам процесс перехода к рынку затруднили развитие в рамках налоговой системы систем добровольного соблюдения налогового законодательства.

Отчасти в ответ на опасность коррупции и злоупотреблений в налоговых органах, а также в судебной системе российское налоговое законодательство более конкретизировано, чем большинство его аналогов в развитых экономиках, — с той целью, чтобы ограничить свободу действий сотрудников налоговых органов. Кроме того, комплексные оценки результатов работы предприятий государственными чиновниками составляли часть старой экономической системы. Это привело к представлению о том, что налоговые органы должны контролировать налогоплательщиков, которое, в свою очередь, создало возможности для торга между налогоплательщиками и сотрудниками налоговых органов и расширило возможности для коррупции.

Более того, конкретизированные законы не обязательно снижают масштабы злоупотреблений, особенно со стороны налогоплательщика. Правила учета трансфертного ценообразования иллюстрируют трудности,

вой основе, т.е. после того, как был произведен фактический платеж за используемые ресурсы.

возникающие из-за чрезмерно подробного характера этих законов. Ныне действующее правило позволяет устанавливать трансфертные цены в некотором диапазоне, величина которого исчисляется как процентная доля некоторой указанной в законе цены. Если цены сделок между взаимозависимыми лицами попадают в этот диапазон, налоговые органы не вправе проводить проверку. С другой стороны, при наличии достаточно большого числа сделок между взаимозависимыми лицами налогоплательщики могут оказаться в состоянии манипулировать ценой, лежащей внутри соответствующих диапазонов, и снижать свои налоговые обязательства, — возможно, до нуля. Правительство в течение почти четырех лет пыталось разработать и законодательно утвердить новые правила, и в то время эта попытка привела к некоторому улучшению, но в конце концов она, вероятно, потерпит неудачу в том смысле, что объективного стандарта, который можно было бы применять во множестве различных между собой ситуаций, все равно не будет. Трансфертное ценообразование — один из примеров ситуации, в которой многое зависит от уникальных фактов и обстоятельств конкретных налогоплательщиков, находящихся в конкретных ситуациях. В этих случаях сотрудники налоговых органов или в конечном счете суды на основе закона должны составить свое суждение, и даже нормативные акты вряд ли способны учесть большинство (не говоря уже обо всех) непредвиденных обстоятельств¹⁹.

Итак, вопрос не в том, следует ли наполнять налоговое законодательство массой конкретных подробностей. Не следует. Вернее сказать, за этим вопросом стоит следующая проблема — ограничить возможности злоупотреблений со стороны налогоплательщиков и налоговых органов. Такие попытки потребуют от правительства обеспечить условия, при которых Федеральная налоговая служба начнет восприниматься как профес-

19. Например, большинство правил учета трансфертного ценообразования, используемых в США, описываются подзаконными актами (regulations), потому что закон предусматривает право производить уточняющие корректировки в рамках полномочий, предоставляемых разделом 482 налогового законодательства США.

сиональная и не политизированная организация, которая понятным образом и беспристрастно исполняет закон в рамках некоторой организационной структуры, ограничивающей возможность добиваться личных договоренностей. Кроме того, если брать шире, нужно взрастить систему решения налоговых разногласий и беспристрастных, сравнительно не коррумпированных налоговых судов.

Важная роль нефти и других природных ресурсов

Россия долгое время зависит от разработки природных ресурсов. С начала переходного периода оценки доли бюджетных доходов от нефти и газа колеблются от 35% до более чем 60%, которые получают прибавлением к налогу на добычу полезных ископаемых и экспортным налогам налога на прибыль, НДС и других выплат, связанных с этим сектором²⁰. Эти доходы до сих пор оказывали и в обозримом будущем будут продолжать оказывать значительное влияние на общую структуру государственных финансов. Например, одной из непосредственных причин финансового кризиса 1998 г. была неспособность государства собрать достаточный доход в период низких цен на нефть. В более недавнее время высокие цены на нефть и последующие доходы бюджета были использованы для наполнения стабилизационного фонда, а также для снижения других налогов (например, для снижения ставок НДС и налога на прибыль)²¹.

Россия прилагала и прилагает усилия для диверсификации экономики, особо выделяя, например, высо-

20. В целом измерить общий вклад природных ресурсов в доходы общественного сектора невозможно, потому что общедоступная отчетность содержит данные лишь по производственным и экспортным налогам. Раздельный по отраслям учет налога на прибыль, налога на имущество, импортных пошлин и НДС не осуществляется. Таким образом, оценки меняются в зависимости от используемых предположений и рассматриваемого периода.

21. Нефтедобытчики, вероятно, оказывали или до сих пор оказывают влияние на принятие решений в области экономической политики. Это влияние нефтедобытчиков рассматривают как один из факторов успешного принятия части второй Налогового кодекса (Luong and Weinthal 2004). Кроме того, дело «ЮКОСа» может служить иллюстрацией того, что государство возвращает себе контроль за некоторыми активами и производит при этом впечатление подавления политической оппозиции.

кие технологии и инновационную деятельность. Но такие усилия к настоящему времени имели ограниченный успех. Может потребоваться много времени для того, чтобы осуществилась осмысленная диверсификация, по меньшей мере в том, что касается ключевых активов внутри страны. Итак, развитие налоговой системы будет отчасти отражать способность государства поддерживать на определенном уровне доходы от природных ресурсов, по крайней мере до поры до времени.

Российская налоговая реформа в глазах руководителей коммерческих предприятий

Налоговая реформа, которая началась в 2000 г., привела к некоторым явным улучшениям в области законодательства, регулирующего налогообложение и налоговое администрирование, однако коррупция в системе налоговых органов, укоренившаяся практика уклонения от налогов, отсутствие беспристрастной судебной системы подорвали некоторые из ее достижений. Неоднозначные итоги российской налоговой реформы можно проиллюстрировать динамикой субъективных оценок налоговой системы российским коммерческим сообществом за десять лет, начиная с 1999 г. Мы подводим итог этим оценкам, основанным на нескольких «волнах» обследования предприятий, проведенных Всемирным банком (данные обследования доступны по адресу: <http://www.enterprisesurveys.org>). Мы рассматриваем две переменные, отражающие восприятие серьезности проблем, связанных с налогами (налоговых ставок и налогового администрирования), и три переменные, отражающие другие вопросы, связанные с налогами («коррупционный налог», или долю продаж, выплачиваемую предприятиями в виде взяток, чтобы «решить проблемы», включая «относящиеся к... налогам»; долю продаж, сообщаемую налоговым органам; наличие выплат взяток налоговым инспекторам). Точный смысл всех переменных описан в табл. 10.2.

Наша цель здесь состоит в том, чтобы сравнить значения переменных, измеренные для России, с аналогичными значениями в других экономиках Восточной Европы

ТАБЛИЦА 10.2
Описание переменных, измерявшихся в ходе обследования
предприятий

Название переменной	Вопросы обследования (в сокращенном виде) и возможные варианты ответа
ОБСЛЕДОВАНИЕ 1999–2000 гг.	
Проблема: высокие налоги	Насколько серьезную проблему представляет эта сфера регламентации для функционирования и развития вашего бизнеса? (1 = наименее серьезная проблема): Высокие налоги 1 2 3 4
Проблема: налоговые предписания и налоговое администрирование	См. выше Налоговые предписания/налоговое администрирование 1 2 3 4
Коррупционный налог	Каков в типичной ситуации ежегодный средний размер (в процентах от выручки) не предусмотренных законом выплат государственным чиновникам со стороны предприятий, подобных вашему? 0%; менее 1%; 1–1,99%; 2–9,99%; 10–12%; 12,01–25%; более 25%. (Для вычисления средних значений используются середины интервалов, а в случае последнего интервала используется величина 30%.)
Зарегистрированный объем продаж = = 100 – (ответ на вопрос справа)	Какой процент общих продаж, согласно вашим оценкам, типичное предприятие вашей сферы деятельности не отражает в своей официальной отчетности? Весь объем продаж отражен; 1–10%; 11–20%; 21–30%; 31–40%; 41–50%; более 50% (укажите ____ %) (Для вычисления средних значений используются середины интервалов, а последнему варианту ответа соответствует величина 55%.)
Неофициальные выплаты для решения вопросов налогообложения	о, если ответ на следующий вопрос — «никогда», 1 в ином случае Как часто в типичном случае предприятиям, подобным вашему, требуется осуществлять дополнительные, не предусмотренные законом выплаты государственным чиновникам для решения вопросов налогообложения? Всегда; в большинстве случаев; часто; иногда; редко; никогда.
ОБСЛЕДОВАНИЯ 2002–2009 гг.	
Проблема: ставки налогов	Являются ли ставки налогов препятствиями для функционирования и развития вашего бизнеса? 0 = не являются препятствием; 1 = незначительное препятствие; 2 = среднее по размеру препятствие; 3 = значительное препятствие; 4 = очень серьезное препятствие.

Проблема: налоговое администрирование	Является ли налоговое администрирование препятствием для функционирования и развития вашего бизнеса? 0 = не является препятствием; 1 = незначительное препятствие; 2 = среднее по размеру препятствие; 3 = значительное препятствие; 4 = очень серьезное препятствие.
Коррупционный налог	От предприятий иногда требуют осуществить не предусмотренные законом выплаты государственным чиновникам, чтобы «решить проблемы», относящиеся к таможене, налогам, лицензиям, нормативным предписаниям, услугам и т.д. В какой процент (в среднем) от объема годовых продаж обойдутся такие расходы типичному предприятию, аналогичному вашему? ____ %
Зарегистрированный объем продаж = = (1 – ответ на вопрос справа)	Какова, по вашей оценке, процентная доля общих продаж, которую типичное предприятие вашей сферы деятельности не сообщает для целей налогообложения? ____ % (Вопрос о скрытых продажах отсутствовал в обследованиях 2007–2009 гг.)
Выплаты для «решения проблем» налогообложения	Во время какой-либо из [налоговых] проверок или встреч [с сотрудниками налоговых органов] ожидался ли или вымогался ли подорок или не предусмотренная законом выплата? Да = 1 Нет = 0

и бывшего СССР. Наиболее прямой способ — сравнить средние значения этих переменных для России и других стран. Такое сравнение, однако, может привести к смещенным результатам из-за различия характеристик предприятий, охваченных обследованиями. Чтобы смягчить эту проблему, мы рассматриваем только предприятия обрабатывающей отрасли и сферы услуг и оцениваем следующую регрессию:

$$Y = b_0 + bX + cCIS + dRUSSIA + e,$$

где Y — зависимая переменная, отражающая определенные стороны налоговой системы, X — набор характеристик предприятия, $RUSSIA$ — фиктивная переменная, которая принимает значение 1 для российских предприятий и 0 в ином случае. Чтобы сохранить и возможность сравнивать между собой различные «волны» обследований, и большое число наблюдений, мы использовали сравнительно «экономную» спецификацию, в которой X состоит из фиктивных переменных, обозначающих ма-

лые предприятия, средние предприятия, экспортеров, иностранные предприятия, государственные предприятия, предприятия обрабатывающего сектора. Возраст предприятия также входит в состав X . CIS — фиктивная переменная, обозначающая страны Содружества Независимых Государств (СНГ), включая Россию. В таком случае коэффициент d отражает различие между значениями γ для России и СНГ, в то время как сумма $c + d$ описывает различие между Россией и экономиками Восточной Европы.

Мы оценили отдельные регрессии для 1999–2000 гг., 2002–2003 гг., 2005 г. и 2008–2009 гг. Это позволило нам увидеть, как в этот период менялись субъективные оценки налоговой среды в России. В зависимости от шкалы измерения зависимой переменной мы оценивали регрессии по методам *probit*, *ordered probit* или *tobit*²². Результаты показаны в табл. 10.3. Сообщаются коэффициенты лишь для переменных *RUSSIA* и *CIS*. Коэффициенты для других переменных и предельные эффекты для *probit*-регрессий доступны по запросу.

Результаты выявляют низкие субъективные оценки налоговой системы перед реформой. Вскоре после реформы субъективные оценки значительно улучшились, если исключить взятки налоговым инспекторам, но к 2005 г. все показатели ухудшились, если не считать субъективную оценку значительности проблемы налоговых ставок. Но и эта последняя оценка ухудшилась к 2008–2009 гг. Ситуация с коррупционным налогом, с другой стороны, улучшилась к 2008–2009 гг. Мы отмечаем, однако, что на вопрос о коррупционном налоге ответило подозрительно малое число предприятий. Этот факт наводит на мысль об ухудшении политической ситуации²³.

22. В эконометрике оценивание по методу *probit* используется для анализа взаимосвязи между набором объясняющих переменных и зависимой переменной, которая принимает всего лишь два значения (например, 0 и 1). Метод *ordered probit* применяется, когда зависимая переменная принимает дискретный набор естественным образом упорядоченных значений (например, 0, 1, 2, 3, 4). Метод *tobit* применяется для анализа так называемых цензурированных выборок. — *Примеч. пер.*

23. Как отмечалось в работе (Jensen, Li, and Rahman 2007), более репрессивный политический режим обычно приводит к менее правдивым ответам на этот вопрос и большему числу отсутствующих ответов.

Две сферы налогообложения

В этом разделе мы сосредоточиваемся на двух сферах, касающихся развития налоговой системы России. Это упрощенная система налогообложения и налогообложение природных ресурсов. Эти налоговые режимы интересны, поскольку они находятся на противоположных концах спектра необходимых инвестиций. Кроме того, оба режима в России существенно отличаются от соответствующих аспектов налоговых систем в большинстве развитых стран. То, как власти откликнутся на некоторые проблемы, на наш взгляд, покажет, как будет развиваться налоговая система в целом. Итак, мы представляем анализ текущих режимов налогообложения наряду с рекомендациями о том, как нынешнюю систему следовало бы развивать.

Налогообложение природных ресурсов

Используемый Россией режим налогообложения природных ресурсов, особенно нефти, необычен по международным стандартам в силу двух причин. Во-первых, налог на добычу полезных ископаемых (по своей сути роялти) представляет собой платеж за единицу продукции, который меняется при изменении мировых цен и в 2012 г. вычислялся по формуле:

$419 * K$ рублей за тонну,

причем $K = (P_{US} - 15) * (E / 261)$,

где P_{US} = цена в долларах США за 1 баррель сырой нефти марки Urals, E = обменный курс (рублей за доллар).

Этот платеж сложнее, чем адвалорная структура²⁴, применяемая во многих странах для взимания роялти. Средняя ставка возрастает с увеличением цены нефти, асимптотически приближаясь к 22%. Эта ставка до 2007 г. применялась единообразно, а затем после

24. Здесь это наименование обозначает такой платеж за единицу извлекаемых ресурсов, который пропорционален цене этой единицы. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 10.3
Субъективные оценки налоговой системы представителями
предприятий

	1999–2000	2002–2003	2005	2008–2009
Проблема: ставки налогов; ordered probit				
Россия по сравнению с СНГ	0,187** (0,093)	–0,096* (0,052)	–0,111** (0,049)	0,155*** (0,037)
СНГ	0,323*** (0,059)	–0,258*** (0,027)	–0,144*** (0,026)	0,067*** (0,026)
Россия	0,510	–0,354	–0,255	0,222
Pseudo- R^2	0,024	0,011	0,013	0,005
Число наблюдений	2398	6716	7963	8278
Проблема: налоговое администрирование; ordered probit				
Россия по сравнению с СНГ	0,128 (0,078)	0,021 (0,054)	0,214*** (0,049)	0,159*** (0,036)
СНГ	0,251*** (0,053)	0,223*** (0,028)	–0,040 (0,026)	–0,012 (0,026)
Россия	0,379	0,244	0,174	0,147
Pseudo- R^2	0,011	0,007	0,010	0,002
Число наблюдений	2400	6611	7914	8208
Взятки налоговому инспектору; probit				
Россия по сравнению с СНГ	–0,461*** (0,090)	–0,024 (0,068)	0,048 (0,065)	–0,182** (0,074)
СНГ	0,519*** (0,063)	0,595*** (0,036)	0,554*** (0,032)	0,924*** (0,065)
Россия	0,058	0,571	0,602	0,742
Pseudo- R^2	0,054	0,051	0,047	0,089
Число наблюдений	2184	5665	7193	4524
Коррупционный налог (% от продаж); tobit				
Россия по сравнению с СНГ	–2,28*** (0,532)	–0,366 (0,406)	0,717** (0,283)	–5,84*** (0,757)
СНГ	2,72*** (0,376)	1,90*** (0,216)	1,67*** (0,154)	3,63*** (0,713)
Россия	0,440	1,53	2,39	–2,21
Pseudo- R^2	0,013	0,011	0,012	0,013
Число наблюдений	1200	5855	7335	1045
Зарегистрированный объем продаж (% от общих продаж); tobit				
Россия по сравнению с СНГ	–10,5*** (2,05)	–1,15 (2,83)	–14,9*** (2,41)	
СНГ	–1,13 (1,57)	–0,288 (1,38)	7,38*** (1,23)	
Россия	–11,63	–1,44	–7,52	
Pseudo- R^2	0,015	0,008	0,007	
Число наблюдений	1934	5692	7718	

ПРИМЕЧАНИЯ: звездочки (***, ** и *) обозначают значимость на уровнях 1%, 5% и 10% соответственно; в скобках указаны робастные стандартные ошибки. Стандартные тесты не обнаруживают наличие проблем мультиколлинеарности.

^a Вопрос о зарегистрированных продажах в обследовании 2008–2009 гг. отсутствовал.

извлечения 80% начальных извлекаемых запасов к соответствующим скважинам или месторождениям стал применяться понижающий коэффициент — в попытке увеличить извлечение из малорентабельных скважин (месторождений). Одна из проблем с этим подходом и вообще с использованием платежей за единицу продукции состоит в том, что производители должны иметь возможность вести раздельный учет производства для разных скважин или месторождений. По-видимому, некоторые нефтедобытчики не способны к этому, что снижает применимость данного подхода и в целом способность к реформе²⁵.

Вторая уникальная особенность российского налогового режима — наличие экспортной пошлины (см. Alexeev and Conrad 2009). Эта пошлина впервые была введена в 1992 г., но отменена в 1996 г. Она была восстановлена в начале 1999 г., будучи одобрена Международным валютным фондом как метод налогообложения дополнительных доходов экспортеров, полученных вследствие девальвации 1998 г. Эта пошлина устанавливается ежемесячно и выражается в долларах США за тонну с помощью следующей формулы:

$$29,2 + 0,65 \times (P - 25) \times 7,3,$$

где P — цена за 1 баррель на мировом рынке²⁶.

Экспортную пошлину защищают исходя из удобства администрирования. Утверждают, что легче измерить объем экспорта, чем потоки у начала нефтяной трубы. Общественные издержки, которые сводят на нет этот кажущийся выигрыш, таковы: налог на экспорт искажает внутренние цены в сравнении с мировыми ценами в том случае, если ограничение пропускной способности

25. С 2009 г. для налоговых целей в нефтедобыче используется ныне действующая система бухгалтерского учета, которая ранее использовалась только в геологической разведке.

26. Эта формула используется, когда цена P превышает 25 долл. США. Она представляет собой верхний предел пошлины. Закон позволяет правительству взимать меньшую сумму, но обычно пошлина устанавливается на максимально возможном уровне, если не брать период финансового кризиса 2009–2010 гг. В настоящее время она вновь устанавливается максимальной или близкой к максимуму.

трубопроводов не является лимитирующим фактором²⁷. Большее удобство администрирования, на наш взгляд, более не способно оправдать эти издержки, если учесть тот факт, что в настоящее время производство в полном объеме облагается налогом на добычу полезных ископаемых, который связан с мировыми ценами и является значимым источником доходов бюджета. Это соображение составляет основу одной из наших рекомендаций. Нынешний экспортный налог, однако, стал стабильным источником доходов, и его будет трудно отменить, если не будет разработана практичная альтернатива.

Отметим, что предельная ставка экспортной пошлины составляет 65%, а средняя ставка возрастает (аналогично ставке налога на добычу полезных ископаемых). Если устанавливается максимально возможная ставка экспортной пошлины, средняя ставка составляет около 34% в предположении, что цена нефти марки Urals составляет 40 долл./баррель. Она возрастает почти до 53% при 100 долл./баррель. Совокупный эффект от действия налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины — средняя ставка в размере около 48% при цене 40 долл./баррель и более 70% при цене 100 долл./баррель, что делает эту ставку одной из самых высоких (если не самой высокой) по мировым меркам среди ставок, взимаемых на адвалорной основе.

Другие особые или уникальные характеристики российского режима налогообложения нефти включают продолжающееся использование импортных тарифов на производственные ресурсы и правило, согласно которому расходы на разработку месторождения амортизируются за пять лет (в то время как некоторые страны позволяют включать их в состав издержек сразу).

Перечисленные меры привели к тому, что государству удалось получить значительные дополнительные доходы в период подъема цен. Например, Бобылев (2008) дает

27. Экспортная пошлина понижает внутренние цены в сравнении с мировыми ценами. Этот факт, очевидно, представляет собой искажение в том случае, когда пропускная способность трубопроводов не является лимитирующим фактором. И даже когда она является таковым, экспортная пошлина все равно вносит искажения в экономику, потому что нефть, которая могла бы быть продана по высоким (ожидаемым) ценам мирового рынка в будущем, продается внутри страны по относительно низким ценам.

оценки, согласно которым доходы государства увеличились между 2000 и 2006 г. с 14,8 млрд долл. до 125,2 млрд долл. (т.е. в девять раз), в то время как выручка нефтяного сектора выросла лишь в четыре раза (с 53,1 млрд долл. до почти 200 млрд долл.) за тот же период²⁸.

Хотя в краткосрочной перспективе правительство страны и выигрывает, оно понимает, что в более долгосрочном плане инвестиции в нефтяную отрасль могут оказаться подорванными, и поэтому разработало ряд специальных стимулов для новых месторождений. Мы думаем, что эти стимулы не прозрачны и что способность отслеживать соблюдение законодательства на различных месторождениях внутри одного предприятия или на различных предприятиях является ограниченной. Итак, правительству в конечном счете (и, может быть, уже скоро) придется начать гораздо более глубокую реформу. Элементы такой реформы могут включать:

- отмену экспортного налога и перенос соответствующих выплат к началу нефтяной трубы, чтобы облагать ими все производство, а не один лишь экспорт;
- «перемаркировку» (переименование) налога на добычу полезных ископаемых в роялти и четкое определение того, что это платеж за право вести добычу (и, таким образом, не налог);
- объединение экспортного налога и роялти в единую систему, в которой эффективные ставки равны для разных месторождений, по крайней мере первоначально.

Переход к определению величины платежей у начала нефтяной трубы будет зависеть от способности правительства измерять выпуск и качество продукции как минимум для каждого месторождения. Итак, необходимо потратить усилия на расширение возможностей осу-

28. Норвегия и Великобритания не получили дополнительных доходов пропорционального масштаба. В Норвегии между 2001 и 2006 г. нефтяные доходы возросли с 139 млрд до 295 млрд крон, а в Великобритании в тот же период — с 24 млрд до 33 млрд фунтов стерлингов. В то же самое время общие платежи в бюджет возросли с 106 млрд до 165 млрд крон и с 4,4 млрд до 9,6 млрд фунтов стерлингов соответственно (Alexeev and Conrad 2009).

ществления контроля на освоенных месторождениях, чтобы можно было осуществлять платежи не дискриминационным образом (на основе качества).

Упрощенная система налогообложения

В отличие от большинства промышленных стран в России для малых предприятий используется отдельный режим налогообложения. Элементы этого режима описаны в онлайн-приложении (см. табл. А10.4), доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html. Обычные доводы в пользу особого налогового режима для малого бизнеса включают следующее:

- стимулы для укрепления налоговой дисциплины в секторе малых предприятий в условиях, когда малому предприятию сравнительно легко уклоняться от налогов;
- снижение для малого бизнеса издержек соблюдения налогового законодательства, которые, как считают некоторые, ставят малые предприятия в неблагоприятное положение по сравнению с крупными предприятиями из-за наличия фиксированных и переменных издержек ведения бухгалтерского учета по принципу начисления и выполнения требований к ведению отчетности;
- и вообще создание стимулов для работы в официальном секторе (например, создание упрощенной отчетности (*simplified books*) могло бы позволить малому бизнесу функционировать более прозрачным образом, увеличивающим возможности его роста и способность привлекать капитал на официальных рынках).

Пополнение доходов бюджета обычно не упоминается как причина для введения налога на малый бизнес (упрощенной системы налогообложения), потому что вклад этого сектора в доходы при стандартном режиме налогообложения невелик, и нельзя ожидать, что снижение эффективных ставок налогообложения принесет значительное увеличение доходов. В результате упрощенную систему налогообложения можно истолковать как ме-

тод объективного измерения дохода некоторой группы предприятий, с которых в ином случае трудно собрать налоги, и поэтому чистые экономические выгоды, если таковые имеются, возникают из-за снижения издержек соблюдения налогового законодательства у налогоплательщиков и административных издержек у налоговых органов.

Если исходить из этих узких задач, российский режим налогообложения малого бизнеса («упрощенка») оставляет желать много лучшего. Среди проблем следует упомянуть следующие пункты.

Выбор налоговой базы

Налогоплательщик может выбрать для себя либо налогообложение доходов предприятия по ставке 6%, либо налогообложение по ставке 15% доходов, уменьшенных на величину расходов²⁹. При прочих равных условиях налогоплательщики, у которых значения нормы прибыли таковы, что эффективные ставки при этих двух системах налогообложения равны, будут безразличны между ними. (При этом в качестве прибыли берутся доходы, уменьшенные на величину расходов.) Те, у кого значения нормы прибыли выше, будут переходить к обложению общей выручки, а те, у кого значения нормы прибыли ниже, предпочтут обложение доходов, уменьшенных на величину расходов. Таким образом, эффективные ставки будут различаться в разных секторах малых предприятий в зависимости от выбранного ими режима. В результате прибыль высокорентабельных предприятий, включая предприятия сферы услуг, будет в типичном случае облагаться по более низкой средней эффективной ставке налога и более низкой предельной эффективной ставке налога.

Ограничения по доле собственности

Имеется условие, согласно которому доля непосредственного участия другого юридического лица в малом предприятии ограничена величиной 25%. Таким обра-

29. Регионы в некоторых случаях могут снизить ставку с 15% до 5%.

зом, крупное предприятие, например сталелитейная компания, может воспользоваться выгодами налогообложения малого бизнеса, пользуясь непосредственным участием в собственности. При этом ограничения на опосредованное участие в собственности не предусмотрены. Например, сталелитейная компания могла бы учредить несколько дочерних предприятий, а каждое дочернее предприятие могло бы владеть 20-процентными долями ряда малых предприятий. Таким образом, в результате компания будет владеть малым предприятием и контролировать его. Данный вопрос можно было бы не считать важным, если бы не другие условия получения статуса малого предприятия, такие как сравнительно высокая пороговая величина оборота.

Ограничения по обороту предприятия

Сравнительно высокая предельная величина оборота предприятия в размере 60 млн руб. (или примерно 2 млн долл. США по текущему курсу) создает серьезный стимул к раздроблению крупного коммерческого предприятия на малые предприятия. Например, сеть розничных магазинов можно раздробить на отдельные юридические лица, находящиеся под общим управлением и работающие по упрощенной системе налогообложения.

Другой способ раздробления коммерческого предприятия — создать ряд независимых поставщиков трудовых услуг, не нанимая работников. При существующих ставках налога те люди, которые в ином случае были бы «наемными работниками», имеют стимул быть «поставщиками услуг», пользуясь преимуществами более низкой эффективной ставки налога (6% при доходах ниже 60 млн руб. вместо 13% — предельной ставки налога на доходы физических лиц)³⁰.

30. Определение *наемного работника (employee)* и стимул переходить в иной режим взимания налогов (включая социальные налоги) представляют собой общую проблему по всему миру. Кроме того, известно, что налог на малый бизнес в Украине привел к определенному переходу из числа наемных работников в число работающих по договору (*contractors*).

Сомнительное укрепление налоговой дисциплины

Один из предполагаемых плюсов упрощенной системы налогообложения — стимул к укреплению налоговой дисциплины и снижению административных издержек. Это предположение сомнительно в целом и особенно в случае России. Чтобы наблюдать за малым бизнесом, необходим отдельный административный аппарат. Необходимо проверять оборот предприятия и структуру собственности, число занятых, а также его статус. Правила проверок отличаются от применяемых для обычного налога на прибыль, поэтому для администрирования налога может оказаться необходимой наработка особых навыков. Что касается налоговой дисциплины, многие налогоплательщики, которые уклоняются от налогов при обычном режиме налогообложения, не имеют особого стимула платить налоги и при налоговом режиме для малых предприятий. Несмотря на снижение предельных налоговых ставок, итоговая ставка все же положительна, и, если издержки отказа от соблюдения налогового законодательства не увеличиваются, налогоплательщики могут иметь достаточный стимул находиться вне пределов действия этой системы³¹. Стимулы к коррупционному поведению не устранены, особенно для тех предприятий, параметры которых близки к предусмотренным законодательством предельным значениям.

Выход из системы упрощенного налогообложения

В целом ожидается, что некоторые малые предприятия вырастут и станут крупными предприятиями. Таким образом, нужно, чтобы можно было разумным образом выйти из системы. Такой выход представляет проблему в российском законодательстве. Например, если коммерческое предприятие переступает пороговое значение обо-

31. Налогоплательщик зачастую не захочет «засвечиваться». Однажды вступив в формальный сектор, налогоплательщик будет известен налоговым органам и будет вынужден реагировать на изменения налогового законодательства. Предприниматель может предпочесть остаться в неофициальном секторе исходя из риска того, что налоги в конце концов увеличат.

рота, то предельная ставка налога в момент смены режима налогообложения может быть очень высокой. То есть участник системы упрощенного налогообложения, который платит налог по ставке 6% с дохода в 60 млн руб., заплатит в виде налога 3,6 млн руб. Если оборот налогоплательщика увеличивается еще на один рубль, то происходит переход к обложению обычным налогом на прибыль предприятий, и налог на прибыль может составить 4 млн руб., например, если налогооблагаемая прибыль равна 20 млн руб. Итак, увеличение оборота на 1 рубль приводит к увеличению налога на 400 000 руб. Это порождает мощный стимул занижать доходы предприятия, возможно, укрывая их путем выплаты взяток налоговым инспекторам, или же иным образом сохранить статус плательщика налога на малый бизнес.

Если подытожить, плюсы российского налога на малый бизнес (упрощенной системы налогообложения) в существующем виде сомнительны, в лучшем случае. Нет ясности в том, что ведение отчетности и требования администрирования, применяемые в рамках обычного режима налогообложения, являются значительно более обременительными в сравнении с упрощенной системой налогообложения, особенно для налогоплательщиков, имеющих наемных работников (из зарплат которых следует удерживать налоги), являющихся юридическими лицами, оборот которых исчисляется десятками миллионов рублей. Возможно, что чистый итог использования упрощенной системы налогообложения — всего лишь падение налоговых доходов.

Упрощенную систему налогообложения, если она должна быть отдельным элементом общей системы налогообложения, следует применять только к сравнительно узко определенной группе. Налоговая система России в целом выиграла бы от переустройства упрощенной системы налогообложения или от ее полной отмены. Если планируется сохранить ее как отдельный режим налогообложения, то мы считаем, что следующие предложения помогут встроить упрощенную систему налогообложения в общую налоговую систему.

1. Следует обеспечить, чтобы пороговое значение для добровольной регистрации в качестве платель-

щика НДС было согласовано с пороговой величиной оборота для упрощенной системы налогообложения. Нет необходимости иметь три режима налогообложения: один для крупных налогоплательщиков, один для малых предприятий, облагаемых НДС, и еще один для малых предприятий, не облагаемых НДС.

2. Ограничить применение системы только налогоплательщиками, не являющимися юридическими лицами. В результате право на использование упрощенной системы налогообложения должны будут иметь лишь простые товарищества (simple partnerships) и предприниматели без образования юридического лица (sole proprietorships).
3. Согласовать между собой упрощенную систему налогообложения и налог на прибыль. По меньшей мере ясно определить, кто является наемным работником с точки зрения налогообложения, и согласовать ставку налогообложения малых предприятий со ставкой налога на прибыль.
4. Разработать правило перехода с упрощенной системы налогообложения к обычному налоговому режиму. Например, позволить налогоплательщикам из числа малых предприятий продолжать платить налог на малый бизнес (работать по упрощенной системе) в том году, в котором превышены пороговые ограничения, а затем позволить переходный период продолжительностью от одного до трех лет, в продолжение которого эти налогоплательщики платят некоторую средневзвешенную величину между налогом на малый бизнес и обычным налогом на прибыль. Вес, приписанный стандартному налогу на прибыль, мог бы возрастать ежегодно на протяжении переходного периода.

Заключение

Российская экономика кардинально изменилась с начала радикальных реформ в 1992 г., и налоговая система отражает это изменение. Развились рыночные институты, а налоговую систему пришлось переделывать из системы, в которой бухгалтерский учет и налого-

обложение воспринимались как инструмент контроля, в систему, опирающуюся на рыночные стимулы, данные и, возможно, на начальные элементы добровольного соблюдения налогового законодательства.

Способность российской налоговой системы стать по-настоящему ориентированной на рыночные условия, будет зависеть как от законодательства, так и от его применения. В некоторых областях новое законодательство необходимо, особенно в секторах природных ресурсов и малых предприятий. Применение законодательства, однако, будет в конечном итоге ключом к успеху любой налоговой системы. Таким образом, наши эмпирические результаты, хотя и предварительные, внушают беспокойство в том смысле, что налоговая система не сможет правильно функционировать, если налоговые органы не будут восприниматься как беспристрастная организация профессионалов, изолированная от политических и коррупционных влияний.

Библиография

- Алексеев, М., и Р. Конрад. 2010. «Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ». В: *Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003–2009*. М.: Дело, 251–276.
- Бобылев, Ю. 2008. «Реформы надо продолжать», *Нефть России*, 1: 72–77.
- ИЭПП. 2010. Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 31). М.: ИЭПП.
- Институт Гайдара. 2011. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 32). М.: Институт Гайдара, 2011.
- Синельников-Мурылев, С., С. Баткибеков, П. Кадочников и Д. Непелов. 2003. «Оценка результатов реформ подоходного налога в Российской Федерации», *Вопросы экономики* 6: 61–77.
- Alexeev, Michael, and Robert F. Conrad. 2009. “The Russian Oil Tax Regime: A Comparative Perspective,” *Eurasian Geography and Economics* 50(1): 93–114.
- Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara S. Peter. 2009. “Myth and Reality of the Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia,” *Journal of Political Economy* 117(3): 504–554.
- Gorodnichenko, Yuriy, Klara Sabirianova-Peter, and Dmitriy Stolyarov. 2010. “Inequality and Volatility Moderation in Russia: Evidence from Micro-Level Panel Data on Consumption and Income,” *Review of Economic Dynamics* 13(1): 209–237.

- Ivanova, Anna, Michael Keen, Alexander Klemm, Pierre Pestieau, and Andrés Velasco. 2005. "The Russian 'Flat Tax' Reform," *Economic Policy* 20(43): 397–444.
- Jensen, Nathan M., Quan Li, and Aminur Rahman. 2007. "Heard Melodies Are Sweet, but Those Unheard Are Sweeter: Understanding Corruption Using Cross-National Firm-Level Surveys," *World Bank WPS* 4413.
- Koulayev, Sergei. 2010. "History of the Russian VAT." in *Taxation in Developing Countries*, ed. Roger Gordon. New York: Columbia University Press, 153–197.
- Kwon, Goohoon. 2003. "Post-Crisis Fiscal Revenue Developments in Russia: From an Oil Perspective," *Journal of Public Finance and Management* 3(4): 505–530.
- Luong, Pauline Jones, and Erika Weinthal. 2004. "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks and Negotiated Institutional Change," *American Political Science Review* 98(1): 139–152.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Mark Rider, and Sally Wallace. 2009. *Tax Reform in Russia*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- McGee, Robert W., ed. 2009. *Accounting Reform in Transition and Developing Economies*. New York: Springer.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. *Revenue Statistics 1965–2010: 2011 Edition*, available at <http://www.oecd.org>.
- Sarikas, Robert H. S., and Arsen M. Djatej. 2005. "History and the Russian Accounting Transition," *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation* 2(1–2): 54–66.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Treisman, Daniel. 1999. *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Treisman, Daniel, Lev Freinkman, and Stepan Titov. 1999. *Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis*. Washington, DC: World Bank.
- Zhuravskaya, Ekaterina. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style," *Journal of Public Economics* 76(3): 337–368.

ГЛАВА 11

КИМ БЁН ЁН

Неофициальная экономика в России

ПЕРЕХОД к рыночной экономике в ряде стран Восточной Европы и бывших советских республиках сопровождался резким увеличением различных видов неофициальной экономической деятельности. Это явление удивило многих наблюдателей и практикующих политиков. Считалось, что рыночный механизм, заменяющий централизованное планирование, увеличит прозрачность и эффективность экономической системы и, таким образом, снизит стимулы для неофициальной деятельности. В результате такое неожиданное увеличение неофициальной экономики рассматривалось как признак неудачи в период экономических преобразований и причина серьезной обеспокоенности будущим стран с переходной экономикой.

Неофициальная экономика в России привлекла значительное внимание исследователей. Большинство эмпирических исследований российской неофициальной экономики опиралось на межстрановой анализ (cross-country analysis). Некоторые из этих исследований оценивали размер неофициальной экономики в различных странах, включая Россию, а другие выявляли, что приводит к ее появлению, а также ее предполагаемое влияние на экономику в целом. Иные же работы сосредоточивались единственно на неофициальной экономике в России и обсуждали, почему экономические агенты работают неофициально, какие виды деятельности в ней осуществляются и как они меняются с течением времени.

Большинство исследований обнаружили, что неофициальная экономика в России сравнительно большая.

Зачастую высказывалось мнение, что слабая защита прав собственности и низкое качество работы государственных органов в переходный период — основные объяснения этого результата. Кроме того, переход к рынку породил новые возможности обогащения для предприятий и домохозяйств за счет участия в различных видах неофициальной экономической деятельности. Бедные домохозяйства, возможно, использовали неофициальную экономику как механизм выживания. Однако неофициальная экономика в России не является новым явлением, и она не возникла в процессе перехода к рынку. Широко известно, что в Советском Союзе, наряду с официальной социалистической экономикой, существовала «вторая» (параллельная) экономика, которая взаимодействовала с первой.

Одно из важнейших препятствий для исследования неофициальной экономики — нехватка подходящих данных. В этом смысле наличие макроэкономической и микроэкономической информации по неофициальной экономике в России дает блестящую возможность получить более точные оценки того, каковы ее определяющие факторы и воздействие на экономику в целом. Более того, динамика и неоднородность различных видов неофициальной экономической деятельности, на которые в существующей литературе не обращают должного внимания, также могут быть исследованы.

Термин *неофициальная экономика* не является твердо установленным. Для обозначения той части экономики, которая в значительной мере пересекается или аналогична неофициальной, используют и другие термины. Среди них — *неформальная, ненаблюдаемая, нерегистрируемая, скрытая, теневая и тайная экономика*. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) использует термин *ненаблюдаемая экономика*, который включает тайное, нелегальное, неофициальное производство, домашнее производство для собственных нужд и другие виды производственной деятельности, не отражаемые в первичных данных системы национальных счетов (СНС)¹. ОЭСР определяет ненаблюдаемую эко-

1. Согласно ОЭСР (ОЕСД, 2002), *тайная экономика* (*underground economy*) обозначает экономику, занятую производством легальных товаров и услуг,

номику в контексте СНС. Таким образом, деятельность, вовлеченная в ненаблюдаемую экономику, должна быть производительной. Иными словами, ненаблюдаемая экономика должна включать виды деятельности, создающие добавленную стоимость, а не перераспределяющие ее (такие как взятки)².

В настоящей работе неофициальная экономика определяется как производство товаров и услуг, которые должны учитываться в ВВП, но либо исключаются из официальных оценок ВВП по причине недостатка информации, либо включаются только в виде косвенных оценок производства таких товаров и услуг³. Используя данное определение, я исключаю из настоящего анализа различные виды деятельности нелегальных организаций мафиозного типа, потому что их не регистрируют в большинстве стран, и поэтому они не отражаются в официальных оценках ВВП. В исследование входят те виды неофициальной экономической деятельности, которые производятся предприятиями и домохозяйствами. Таким образом, определение *неофициальной экономики* уже того определения ненаблюдаемой экономики, которое используется ОЭСР.

Структура данной главы такова. В следующем параграфе обсуждается параллельная экономика в СССР и высвечиваются исторические и культурные корни неофициальной экономики в России. Затем приводятся и обсуждаются различные оценки российской неофи-

но скрытую для уклонения от налогов или ухода от нормативной регламентации. *Нелегальная экономика (illegal economy)* производит товары и услуги, которые нелегальны или предоставляются производителями, неправомочными осуществлять их производство. *Неформальная экономика (informal economy)*, которая в развивающихся странах распространена шире, чем в развитых, включает слабо организованную деятельность, осуществляемую главным образом домохозяйствами.

2. Взятки способны порождать экономическую стоимость, если они повышают эффективность работы государственных чиновников в силу того, что их услуги предоставляются тем, кто оценивает эти услуги наивысшим образом. Тем не менее я не включаю взятки в определение неофициальной экономики.
3. Некоторые страны, включая Россию, оценивают неофициальное производство товаров и услуг косвенно и включают стоимость таких товаров и услуг в официальные оценки ВВП. Определение неофициальной экономики, используемое в данной главе, учитывает различие между официальным ВВП, непосредственно посчитанным и косвенно оцененным. Последний включается в состав неофициального ВВП.

циальной экономики. Я подвергаю рассмотрению причины и последствия существования российской неофициальной экономики и привожу некоторые заключения.

Параллельная экономика в СССР

В советское время существовала значительная по размеру неофициальная экономика (Grossman 1977, 1979, 1987; Ofer and Vinokur 1992; Treml and Alexeev 1994; Kim 2003)⁴. Согласно Гроссману (Grossman 1977), так называемая параллельная («вторая») экономика определяется как все виды производственной и торговой деятельности, которые обладают хотя бы одной из двух особенностей: непосредственное извлечение личной выгоды и существенное нарушение законов и постановлений, действующих в социалистической экономике. Помимо этого, О'Херн (O'Hearn 1980) отмечает третью особенность: параллельная экономика не входит в систему центрального планирования. Например, возделывание личных земельных участков обладает первой и третьей особенностями. Таким образом, его можно отнести к видам деятельности, осуществляемым в рамках параллельной экономики. Спекуляция (т.е. перепродажа товаров и услуг по ценам, превышающим цену покупки) обладает всеми тремя особенностями. Обращение к *толкачу* или к рынкам для приобретения ресурсов, необходимых для выполнения плана, также можно рассматривать как вид деятельности, относящийся к параллельной экономике. Последний вид деятельности, возможно, не был непосредственно предназначен для извлечения личной выгоды, однако нарушал законы и постановления и не входил в систему центрального планирования.

Согласно только что приведенному определению параллельная экономика включает как создающие добавленную стоимость виды деятельности, так и направленные на перераспределение, такие как коррупция. В результате определение параллельной экономики в период социализма шире, чем используемое здесь

4. Алексеев (Alexeev 1995) дает общую картину неофициальной экономики в доперестроенном Советском Союзе и во время перестройки.

определение неофициальной экономики. Важно также подчеркнуть, что параллельная экономика в Советском Союзе была значительной, потому что многие виды деятельности, создающие добавленную стоимость, включая почти любой вид частного производства и продажи вне сельского хозяйства, рассматривались как нелегальные.

Параллельная экономика в Советском Союзе была прочно связана с функционированием плановой экономики. Исключительный масштаб задачи планирования экономики целой страны зачастую приводил к взаимному несоответствию планов и составлял основу, из которой произрастала параллельная экономика, сложным образом переплетаясь с основной («первой») экономикой (Davis 1988).

Хронический дефицит в различных его видах также был важной причиной участия в параллельной экономике. Сельские и многие городские домохозяйства занимались возделыванием личных земельных участков в ответ на хронический дефицит продовольствия. Некоторые из них продавали на колхозных рынках выращенную на личных участках продукцию. Перепродажа товаров на вторичных рынках ради прибыли была запрещена, но при этом широко распространена. Обычным стало взяточничество, также отчасти из-за дефицита. Взятки часто выплачивались начальникам и другим сотрудникам магазинов, ответственным за распределение дефицитных товаров.

Слабый надзор над государственной собственностью также способствовал участию в параллельной экономике. Государственная собственность рассматривалась советскими людьми как «ничейная», что способствовало ее хищению. Согласно оценкам Тремла (Tremml 1990), стоимость материалов, украденных с рабочих мест, в 1980 г. составила около 70,4 млрд руб., или от 3% до 5% валового общественного продукта в СССР⁵. Еще одной важной составной частью параллельной экономики был фактический запрет частной деятельности. Например, вра-

5. Валовой общественный продукт состоит из всех товаров, созданных всеми предприятиями и производственными кооперативами. Он включает выпуск ресурсов, промежуточных товаров и конечных товаров.

чи лечили пациентов за деньги, а преподаватели давали частные уроки (Grossman 1977).

Советские исследователи попытались оценить размер параллельной экономики в СССР перед его распадом. Оценки колеблются от 50 до 300–350 млрд руб. (Головин и Шохин 1990; Госкомстат, СССР 1990; Корягина 1990). Однако эти советские источники не дают внятного объяснения, каким образом были получены эти цифры.

Зарубежные исследователи также пытались оценить размер параллельной экономики. Гроссман (Grossman 1979) оценил размер нескольких видов нелегальной частной деятельности, в то время как О'Херн (O'Hearn 1980) дал оценки для нескольких конкретных потребительских товаров и услуг, которыми нелегально торговали. Используя социологические опросы эмигрантов из СССР, Офер и Винокур (Ofer and Vinokur 1992) и Гроссман (Grossman 1987) оценили, что доля доходов от частной деятельности в общих доходах городских домохозяйств составляла 11,5% в начале 1970-х гг. и 33% в конце 1970-х гг. соответственно. Однако эти результаты следует рассматривать как первое приближение, потому что они были основаны на выборках, которые не являются репрезентативными. Тремл и Алексеев (Tremml and Alexeev 1994) использовали российские и украинские данные по регионам для анализа динамики параллельной экономики в СССР. Они оценили взаимосвязь между официальным денежным доходом населения и разнообразными зависимыми переменными, такими как банковские сбережения и расходы на определенные виды потребительских товаров. В целом взаимосвязь ослабевала со временем, что указывает на существенное увеличение параллельной экономики в СССР. Ким (Kim 2003) представил годовые оценки параллельной экономики с 1969 по 1990 гг., используя неопубликованные данные социологических измерений бюджетов советских семей. С 1969 по 1990 гг. средняя доля расходов советских домохозяйств на вторичные рынки равнялась 23% общих расходов домохозяйств, что составляет около 6,8% официального валового национального продукта (ВНП) СССР. Однако эта доля не увеличивалась со временем до середины 1980-х гг., когда в период перестройки она стала возрастать.

Если подвести итог, параллельная экономика в СССР была, несомненно, значительным по масштабу и привычным явлением в различных секторах. Советские предприятия и домохозяйства были знакомы с неофициальной экономической деятельностью, посредством которой научились выживать и, возможно, процветать в условиях негибкости институтов и сбоев работы искаженной экономики. Этот опыт был перенесен в новую обстановку рыночной экономики.

Измерение неофициальной экономики в период перехода России к рынку

Ряд исследований пытался оценить размер неофициальной экономики в России в переходный период и обнаружил, что этот размер существенно увеличился в начале 1990-х гг. Таблица 11.1 показывает соответствующие оценки неофициальной экономики. В одной из наиболее цитируемых работ Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996) использовали так называемый метод общего потребления электроэнергии (ОПЭЭ) для получения оценок. Этот метод основан на предположении, что эластичность потребления электроэнергии по общему (официальному и неофициальному) ВВП близка к 1. Таким образом, разность между темпами роста официального ВВП и темпами роста потребления электроэнергии можно отнести на счет изменения неофициального ВВП. Например, если неофициальный ВВП составляет 20% общего ВВП, а потребление электроэнергии в определенном году возрастает на 4%, в то время как официальный ВВП растет лишь на 3%, неофициальная экономика должна увеличиться на 8%⁶.

6. Предположим, что официальный ВВП составляет 80%, а неофициальный ВВП — 20% и что одна единица электроэнергии непременно требуется для производства одной единицы общего ВВП. Тогда потребление электроэнергии в объеме 104 единиц означает, что общий ВВП делится на $1,03 \cdot 80\% = 82,4$ единицы официального ВВП и 21,6 единицы неофициального ВВП. Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996) в зависимости от текущих экономических условий (например, от того, растет или снижается ВВП) использовали различную эластичность потребления электроэнергии по отношению к ВВП.

Ясно, что для оценивания размера неофициальной экономики в заданном году этот метод требует отдельной оценки неофициального ВВП в базовом году. Основываясь на предположении, что неофициальная экономика в России составляла 12% общего ВВП в 1989 г., Кауфман и Калиберда оценили ее размер как 32,8% в 1992 г. и 40,3% в 1994 г. Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) получили оценку неофициальной экономики для 1995 г., равную 41,6% общего ВВП. Их результаты позволяют заключить, что глубина трансформационного спада в России примерно соответствовала тому, что говорит об этом официальный ВВП. В то время как с 1989 г. по 1995 г. официальный ВВП в России упал на 50,9%, общий ВВП, включающий производство в неофициальной экономике, уменьшился лишь на 26% за тот же период.

Основанное на ОПЭЭ оценивание неофициальной экономики является интуитивно понятным и простым. Его можно единообразно применять для многих стран, для которых существуют данные о потреблении электроэнергии и официальном ВВП. Тем не менее с этим подходом связаны по меньшей мере две серьезные проблемы. Во-первых, предположение о близкой к единице и постоянной эластичности ВВП по объему потребления электроэнергии трудно обосновать для стран, которые испытывают глубокие структурные преобразования и быстрые изменения цен на энергоресурсы (Schneider and Enste 2000). Во-вторых, поскольку точность оценки неофициальной экономики существенно зависит от ее первоначального размера, оценки могут существенно различаться (Alexeev and Pyle 2003; Kim 2003).

Лацко (Lacko 2000), Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002), а также Файге и Урбан (Feige and Urban 2003, 2008) пытались ответить на первый пункт критики. Лацко (Lacko 2000) утверждала, что в странах переходной экономики потребление электроэнергии домохозяйствами (ПЭЭД) лучше отражает неофициальную экономику. Причина тому — меньшая по сравнению с ОПЭЭ вероятность того, что ПЭЭД подвержено смещениям из-за структурных изменений в экономике. Однако ее оценки российской неофициальной экономики (см. вторую колонку табл. 11.1) не столь уж отличаются от оценок,

ТАБЛИЦА 11.1
Различные оценки российской неофициальной экономики

Метод	Кауфман и Калибер- да ^a , Джон- сон и др. ^b , автор ^c	Лакко ^d	Эйлат и Циннес ^e	Фейге и Урбан ^f	Алексеев и Пайл ^g	Ким ^h	Ким и Канг ⁱ	Шнайдер и др. ^j	Гос- комстат ^k	Ким ^l
	ОПЭЭ	ПЭЭД	МОПЭЭ	МОПЭЭ	социологи- ческие методы/ ОПЭЭ	социологи- ческие методы/ ОПЭЭ	социологи- ческие методы/ ОПЭЭ	МIMIC	разл.	РИД
1989	12,0	12,0			18,0	5,0				
1990	14,7						8,5			
1991	23,5						18,6			
1992	32,8	38,0					34,8			
1993	36,7	36,0					35,4	13,0		
1994	40,3	39,0					37,9			
1995	41,6	39,0	34,6		45,6	17,0	29,0			
1996	42,7		35,1				28,3			
1997	40,9		34,2	31,6			26,5	23,0	27,0	
1998	43,5						29,4	22,0		
1999	41,1						30,8	47,0		
2000	37,2							46,1		
2001	34,9							45,3		
2002	31,8							44,5		
2003	28,5							43,6		
2004	24,5							43,0		
2005	21,3							42,4	18,0	
2006	18,0							41,7		
2007	12,5							40,6		
2008	9,9									
2009	12,2									

Примечания: ОПЭЭ — общее потребление электроэнергии; ПЭЭД — потребление электроэнергии домохозяйствами; социологические методы — различные опросы для измерения экономической деятельности домохозяйств; МОПЭЭ — модифицированное общее потребление электроэнергии; MIMIC — метод MIMIC (*multiple indicators multiple causes* — «несколько индикаторов нескольких причин»); разл. — различные методы; РИД — разбиение источников дохода.

^a Kaufmann and Kaliberda 1996 за 1989–1994 гг. ^b Johnson, Kaufmann, and Schleifer 1997 за 1995 г. ^c Вычисления автора, следующие методике Кауфмана и Калиберды, за 1996–2009 гг. ^d Lacko 2000. ^e Eilat and Zinnes 2002. ^f Feige and Urban 2008. ^g Alexeev and Pyle 2003. ^h Kim 2003. ⁱ Kim and Kang 2009. ^j Schneider, Buchen, and Montenegro 2010a. ^k Masakova 2000; United Nations 2000, 2004; Khomenko 2007. ^l Kim 2002.

полученных Джонсоном и соавторами, а также Кауфманом и Калибердой. Метод, основанный на ПЭЭД, исключает деятельность, осуществляемую предприятиями, на которую может приходиться существенная часть общей неофициальной экономической деятельности в переходных экономиках. Это ведет к значительным ошибкам при отсутствии высокой положительной корреляции размеров неофициальной экономики вне сектора домохозяйств и в секторе домохозяйств.

Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002) и Файге и Урбан (Feige and Urban 2003, 2008) использовали для оценки неофициальной экономики в странах переходной экономики метод модифицированного общего потребления электроэнергии (МОПЭЭ). Они пытались устранить ту часть увеличения оценок неофициальной экономики, полученных на основе ОПЭЭ, которая вызвана изменениями цен на энергоресурсы, промышленной структуры и доли частного сектора в экономике. Как показывают столбцы (3) и (4) табл. 11.1, их оценки ниже оценок, основанных на ОПЭЭ или ПЭЭД. Эйлат и Циннес (Eilat and Zinnes 2002) обнаружили, что российская неофициальная экономика в период 1995–1997 гг. составляла около 34–35% общего ВВП, в то время как Файге и Урбан (Feige and Urban 2003) оценили средний размер неофициальной экономики за 1993–2000 гг. в 31,6%.

Алексеев и Пайл (Alexeev and Pyle 2003), Ким (Kim 2003), а также Ким и Канг (Kim and Kang 2009) рассматривали влияние первоначальной оценки неофициальной экономики на последующие оценки. Хотя Кауфман и Калиберда (Kaufmann and Kaliberda 1996), а также Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) предполагали, что размер неофициальной экономики в 1989 г. был одинаков для всех советских республик и составлял 12% общего ВВП, фактически внутри СССР наблюдалась существенная неоднородность. Например, известно, что Грузия, Армения и Азербайджан имели неофициальную экономику сравнительно больших размеров, в то время как Россия имела значительно меньшую, чем в этих странах, неофициальную экономику.

Неточные оценки размеров неофициальной экономики до начала перехода к рынку приводят к оши-

бочным оценкам для переходного периода. Алексеев и Пайл (Alexeev and Pyle 2003) использовали оценки Тремла (Trembl 1992) для размера неофициальной экономики в 1979 г., основанные на социологическом измерении распределения времени (в 1979 г. 11,8% общего рабочего времени советских домохозяйств расходовалось на частную хозяйственную деятельность), и применили метод ОПЭЭ к 1980 и 1989 гг. Они получили цифры 22% как оценку советской неофициальной экономики в 1989 г., а также использовали данные проведенного среди эмигрантов из Советского Союза социологического исследования Беркли и Дьюка⁷ и оценили российскую неофициальную экономику в том же году как 18% общего ВВП. Используя ОПЭЭ и данную первоначальную оценку, они указали, что российская неофициальная экономика в 1995 г. составляла 45,6%.

Для сравнения — оценки неофициальной экономики как доли общего ВВП за 1989 и 1990 гг. из работ, соответственно, Кима (Kim 2003) и Кима и Кана (Kim and Kang 2009) существенно ниже оценок Кауфмана и Калиберды. Ким (Kim 2003) обнаружил, что официальные данные по ВВП в период социализма отчасти включали производство в неофициальной экономике. Используя данные социологических измерений бюджетов советских семей, он оценил, что производство в неофициальной экономике, не входящее в официально посчитанный ВВП, составляло в 1989 г. лишь 5% общего ВВП России⁸. Ким и Канг (Kim and Kang 2009) использовали результаты социологического измерения расходования времени советскими домохозяйствами, проведенного в мар-

7. Имеется в виду совместный исследовательский проект Калифорнийского университета в Беркли (University of California, Berkeley) и Университета Дьюка (Duke University), в ходе которого были опрошены представители более 1000 домохозяйств общей численностью более 3000 человек, покинувших СССР и поселившихся в США между 1971 и 1982 гг. — *Примеч. пер.*

8. Согласно Киму, производство, осуществляемое домохозяйствами в рамках российской неформальной экономики в 1989 г. и не учтенное официальным ВВП, оценивалось в 3,5%. Он дополнительно прибавил 1,5% для учета производства, осуществляемого в рамках неофициальной экономики предприятиями. Эта оценка неофициальной экономики в России в 1989 г. существенно ниже оценок для других советских республик, таких как Грузия, в которой доля добавленной стоимости, произведенной домохозяйствами, составляла 12,7% в том же году.

те 1990 г., чтобы оценить неофициальную экономику в этом году. Если использовать долю времени, потраченного на ведение личного подсобного хозяйства, в качестве приближенного значения доли неофициальной экономики в общем ВВП, то можно думать, что советская неофициальная экономика в 1990 г. составляла 8,5% общего ВВП России. Использование метода ОПЭЭ с этой оценкой за 1990 г. позволяет полагать, что доля неофициальной экономики в 1995 г. составляла 29%, а не 41,6%, о которых объявили Джонсон, Кауфман и Шляйфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997)⁹. Эти исследования иллюстрируют, сколь значительные различия оценок неофициальной экономики могут возникать в последующие годы из-за расхождения оценок базового года.

Ким (Kim 2002) использовал разбиение источников дохода (*income-based sectoral approach*), при котором суммируются оцененные на основе разнообразных социологических обследований составные части дохода, такие как зарплаты, прибыль и приравненные к ней доходы, а также налоги, и представил оценку неофициальной экономики, которая была близка к оценке Кима и Канга (Kim and Kang 2003). Согласно Киму (Kim 2002), доля российской неофициальной экономики в 1997 г. примерно равнялась 27% общего ВВП.

Самые свежие оценки российской неофициальной экономики были представлены в работе Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a), где для оценивания неофициальной экономики в 162 странах использовался MIMIC-подход¹⁰. Он основан на оценивании структурных уравнений, отражающих разнообразные причины и последствия существования неофициальной экономики. Размер неофициальной экономики трактуется как ненаблюдаемая переменная,

9. Они использовали официальный валовой региональный продукт вместо официального ВВП, потому что, в отличие от последнего, первый показатель не учитывает неофициальную экономику даже отчасти. В составе официального ВВП России присутствует оценка неофициальной экономики и производятся основные корректировки для учета неофициальной экономики, потому что официальный ВВП подсчитывают на федеральном уровне (Granberg, Masakova, and Zaitseva 1998).

10. MIMIC — английская аббревиатура (*multiple indicators and multiple causes* — «несколько индикаторов нескольких причин»). — *Примеч. пер.*

влияющая на коэффициенты этих уравнений. Согласно работе Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buchn, and Montenegro 2010a), средняя доля российской неофициальной экономики в процентах к общему ВВП с 1999 по 2007 гг. составила 43,8%. Однако наблюдалась тенденция убывания годовой доли неофициальной экономики: с 47% в 1999 г. до 40,6% в 2007 г. Хотя этот метод опирается на большее число переменных, чем метод ОПЭЭ, и на разработанную методику работы со статистическими данными, надежность полученных на его основе оценок можно поставить под сомнение. В частности, устойчивость оценок интересующего нас параметра нельзя гарантировать. К тому же данный метод также требует наличия первоначальной внешней оценки неофициальной экономики.

Я продлил на 1996–2009 гг. ряд оценок Кауфмана и Калиберды (Kaufmann and Kaliberda 1996), а также Джонсона, Кауфмана и Шляйфера (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997), используя ту же самую методику ОПЭЭ (см. первую колонку табл. 11.1)¹¹. Имеющиеся оценки показывают, что величина неофициальной экономики, выраженная как процентная доля общего ВВП, оставалась высокой до 1999 г., но впоследствии, как правило, очень быстро уменьшалась. Сравнение оценок Шнайдера, Бюна и Монтенегро (Schneider, Buchn, and Montenegro 2010a) и продолженного мною ряда оценок выявляет наличие значительных расхождений, которые нарастают во времени: разность двух оценок составляла 5,9% в 1999 г., а в 2007 г. она возросла до 28,1%.

11. Следуя Кауфману и Калиберде (Kaufmann and Kaliberda 1996), предполагается, что Россия входит в группу стран с неэффективным использованием энергии, в которых эластичность выпуска по электропотреблению равнялась 115% в те годы, когда ВВП возрастал, и 87% в те годы, когда ВВП сокращался. Кроме того, в качестве начальной оценки использовалась полученная Джонсоном, Кауфманом и Шляйфером (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) оценка размера неофициальной экономики в 1995 г. Использование единичной эластичности отклика электропотребления на изменение выпуска до некоторой степени увеличивало долю неофициальной экономики в общем ВВП, но тенденция оставалась прежней. Наблюдаемое резкое падение оценок доли российского неофициального ВВП, полученных с помощью ОПЭЭ, вполне ожидаемо, потому что потребление электроэнергии с 1990 по 2009 г. уменьшилось на 8%, но официальный ВВП увеличился на 16%.

В конце 1990-х гг. Госкомстат начал раскрывать оценки неофициальной экономики, которые доступны с 1993 г. Он оценивает неофициальную экономику на основе косвенных данных, которые дают, например, балансовый метод, метод товарных потоков, специальные социологические исследования и экспертные оценки (Masakova 2000; United Nations 2000, 2004)¹². Согласно Госкомстату, неофициальная экономика быстро возросла с 13% общего ВВП в 1993 г. до 23% в 1997 г. Эти цифры значительно ниже, чем полученные в работах Кауфмана и Калиберды (Kaufmann and Kaliberda 1996) и Джонсона, Кауфмана и Шляйфера (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997). Кроме того, Хоменко (Khomenko 2007) заявила, что неофициальная экономика существенно сократилась между 1997 и 2005 гг. В частности, она представила официальные российские оценки размера неофициальной экономики в 2005 г. как 18% общего ВВП.

Российская официальная статистика с 1993 г. включает скрытую оплату труда (неофициальные зарплаты) в качестве составной части ВВП, произведенного в неофициальной экономике. В табл. 11.2 приведена доля скрытой оплаты труда, которая выражена как процентная доля официального ВВП и общих зарплат. Примечательна следующая тенденция: с 1997 по 2004 гг. эта доля пребывала в диапазоне 10,3–11,7% ВВП. Этой стабилизации предшествовало ее быстрое увеличение с 5,31% в 1993 г. до 11,7% в 1996 г. После 2004 г. она, по большей части, постепенно увеличивалась и достигла 14,3% ВВП в 2010 г., причем в 2010 г. более четверти зарплат выплачивалось неофициально. Александр Кевеш,

12. Это говорит о том, что приводимые Госкомстатом оценки официального ВВП включают производство добавленной стоимости в неофициальной экономике. Таким образом, основанный на электричестве метод, применяемый к российским данным Джонсоном, Кауфманом и Шляйфером (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997), а также другими авторами, приведет к значительному завышению оценок вклада неофициальной экономики в общий ВВП, если подобное включение производилось до 1996 г. Однако неясно, с какого момента неофициальная экономика была включена в состав официального ВВП. Публикация ООН (United Nations 2000) говорит, что ее начали включать в оценки с 1995 г., но скрытые зарплаты как составная часть неофициальной экономики оценивались с 1993 г. и, как оказалось, их включают начиная с этого года.

ТАБЛИЦА 11.2

Российские официальные оценки доли скрытой оплаты труда

Год	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Доля скрытой оплаты труда в ВВП	5,31	8,51	10,4	11,7	11,7	10,3	10,9	11,1	11,1
Доля скрытой оплаты труда в общей зарплате	11,9	17,3	23,0	23,5	23,4	21,4	27,2	27,6	25,8
Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доля скрытой оплаты труда в ВВП	11,5	11,3	11,7	11,8	12,8	13,4	12,6	14,9	14,3
Доля скрытой оплаты труда в общей зарплате	24,7	24,0	25,4	26,9	28,8	28,7	26,6	28,3	28,4

Источники: Российский статистический ежегодник (2001), данные за 1993–1994 гг.; Российский статистический ежегодник (2005), данные за 1995–1999 гг.; Российский статистический ежегодник (2010), данные за 2000–2009 гг.; Российский статистический ежегодник (2011), данные за 2010 г.

в 2004 г. бывший заместителем главы российского статистического ведомства, представил некоторые цифры неофициальной занятости, основанные на данных переписи населения. По его словам, 10,6 млн чел., или примерно 15% общего числа занятых, в 2003 г. были вовлечены в различные неофициальные виды экономической деятельности (United Nations 2004).

Весьма интересный подход к оцениванию размера неофициальной экономики использовали Брагинский, Митяков и Лискович (Braguinsky, Mityakov, and Lisovich 2010). Они использовали панельные данные о частных лицах и домохозяйствах Москвы и сопоставили регистрационные данные автомобилей с официальными данными работодателей о выплатах работникам. Предполагая, что сотрудники иностранных фирм не получали зарплату неофициальным порядком, они рассчитали эластичность владения автомобилем по доходу, вос-

пользовались этой эластичностью для сотрудников других организаций и получили весьма примечательный результат, обнаружив, что за пятилетний промежуток с 1999 по 2003 гг. скрытый заработок составил более 75% общего дохода домохозяйств. Доля скрытого заработка в общем доходе была наивысшей среди работников государственного среднего образования, составляя 87%. Соответственно 55,5% и 62,7% общего заработка сотрудников федеральных органов власти и правоохранительных органов также не были официально зарегистрированы. Неясно, однако, в какой мере эти результаты могли быть применимы за пределами Москвы.

Оценки доли российской неофициальной экономики в общем ВВП существенно различаются в зависимости от применяемых методов. В частности, оценки методов ОПЭЭ, ПЭЭД и MIMIC значительно различаются из-за различий оценки неофициальной экономики в начальном году. Тем не менее большинство исследований согласуются по трем пунктам. Во-первых, российская неофициальная экономика по своему размеру превосходит неофициальную экономику большинства других стран, осуществляющих переход к рынку, причем в России наблюдается самая крупная неофициальная экономика среди стран со сходным или более высоким ВВП на душу населения. Согласно работам (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010a, 2010b), по размеру неофициальной экономики в процентах от общего ВВП Россия занимала 34-е место среди 158 стран в 2006 г., и 4-е место среди 21 страны с переходной экономикой (в том же году). Во-вторых, неофициальная экономика в России быстро росла в первой половине 1990-х гг. В-третьих, имеющиеся оценки говорят, что размер неофициальной экономики стабилизировался во второй половине 1990-х гг. и, возможно, даже сократился в 2000-х гг.

Причины роста неофициальной экономики в переходный период

Существенное увеличение различных видов неофициальной экономической деятельности в России начала 1990-х гг., о котором говорит табл. 11.1, можно связать

со многими причинами. Похоже, что свое воздействие на неофициальную экономическую деятельность в переходный период оказали социальная обстановка, а также политические и экономические обстоятельства. В то же время факторы, унаследованные от периода социализма, играли важную роль.

Некоторые причины существования параллельной экономики в Советском Союзе в переходный период исчезли. Центральное планирование было отменено введением рыночного механизма и частной собственности. Кроме того, либерализация цен устранила хронический дефицит различных товаров. Частное предпринимательство более не запрещалось, что позволяло экономическим агентам открывать предприятия и свободно заниматься частной торговлей. То есть легализация большинства видов частной предпринимательской деятельности в переходный период существенно изменила характер неофициальной экономики. Такие изменения означали появление не только сложных проблем, но и новых возможностей для экономического процветания.

В то же самое время бурный переход к рыночной экономике предоставил новые возможности для неофициальной экономической деятельности. Быстрый распад Советского Союза привел к значительному ослаблению политического контроля над обществом. Последующие политические баталии между Борисом Ельциным и его противниками привели к дальнейшей дестабилизации. Способность институтов наблюдать за экономикой, координировать ее работу и регулировать ее была существенно подорвана. Экономических агентов зачастую подталкивали преследовать свои интересы нелегальными методами, исходя из предположения, что обнаружение нарушений маловероятно. В случае обнаружения с помощью взяток можно было избежать наказания. Боязнь быть обнаруженным и наказанным, которая в некоторой степени ограничивала нелегальные виды деятельности в Советском Союзе, значительно уменьшилась. Либерализация различных видов экономической деятельности, не сопровождаемая достаточным для регулирования поведения экономических агентов развитием институтов, привела к быстрому увеличению частной

хозяйственной деятельности с наличием нелегальных составляющих.

Параллельная экономика Советского Союза превратилась в неофициальную экономику в процессе перехода к рыночной экономике. Неофициальная экономика в России обладает некоторыми свойствами, непохожими на свойства ее аналога в период социализма. Тем не менее перешедшее по наследству знакомство советских предприятий и домохозяйств с деятельностью в рамках параллельной экономики, не исключено, сыграло важную роль в переходный период, увеличив масштабы неофициальной экономической деятельности и придав ей определенный облик. Старые навыки и связи, доставшиеся от прошлого, применялись в новых обстоятельствах. Унаследованные общественные институты, коррупция, взяточничество и привычка хитрить и лавировать в чрезмерно зарегулированной системе советского времени продолжали существовать в переходный период. Организации и домохозяйства, кроме того, пользовались новыми возможностями, открывшимися в этот период.

Для функционирования институтов характерен «эффект колеи», или зависимость от пути развития (*path dependence*). Это обстоятельство подсказывает, что в России переходного периода на неофициальную экономику влияют факторы, схожие с теми, что существовали в Советском Союзе. Коррупцированные чиновники вымогают взятки в обмен на позволение экономическим агентам нарушать законы и подзаконные акты. Предприятия менее склонны платить налоги, когда они чувствуют, что государство не обеспечивает защиту прав собственности. Они также могут предпочесть скрывать продажи, использовать незаконные контакты с чиновниками для получения преимущества на рынке или даже использовать организованную преступность («мафию») как службу безопасности. В частности, предприятия зачастую скрывают продажи и прибыль для уклонения от налогов и нанимают работников, не регистрируя их, чтобы избежать уплаты взносов по социальному страхованию (Schneider and Enste 2000; Johnson, McMillan, and Woodruff 2000). Бартер использовался отчасти для того, чтобы избежать реструктуризации предпри-

ятий и скрыть истинный объем продаж (Kim and Pirttila 2004). Если подвести итог, новые возможности, вкупе с ослаблением страха перед властями и низким качеством институтов, оказались вероятными причинами быстрого роста неофициальной экономики в секторе предприятий.

Некоторые из упомянутых выше причин роста неофициальной экономики вполне традиционны. Их можно найти и в других странах. Уклонение от налогов рассматривается некоторыми авторами как самая распространенная причина неофициальной экономической деятельности (Feige 1989; Thomas 1992). Имеются некоторые эмпирические подтверждения того, что уклонение от налогов увеличивается вместе с налоговыми ставками (Schneider 2000; Fisman and Wei 2004). Однако некоторые исследования говорят, что предельные ставки налогов имеют отрицательную корреляцию с неофициальной экономикой (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Friedman et al. 2000). Например, используя данные из 69 стран, Фридман и соавторы в своем исследовании (Friedman et al. 2000) утверждают, что высокие ставки налогов могут усилить институты и, таким образом, снизить неофициальную экономическую деятельность.

Другие исследования причин неофициальной экономики заключили, что бюрократизм, коррупция, слабый контроль над исполнением законодательства вносят основной вклад в неофициальную экономику (Eilat and Zinnes 2002; Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997; Friedman et al. 2000). Действуя в том же русле, Джонсон, Кауфман и Шлейфер (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997) разбили бывшие советские республики и страны Восточной Европы на три группы. Первой группе стран свойственны качественные институты, относительно справедливые налоги и регулирование, а также более либеральная экономика. Странам этой группы, включающей большинство экономик Восточной Европы, как правило, свойственны меньшие размеры неофициальной экономики. Вторая группа состоит из менее либеральных стран, таких как Узбекистан и Белоруссия. В этих странах также наблюдается сравнительно небольшая неофициальная экономика. Ограничения на перемещение населения и политические преследования

снижают размер неофициальной экономики, несмотря на искажающий характер налоговых систем и недостаточное предоставление общественных благ. Значительные размеры неофициальной экономики наблюдаются в странах третьей группы, которые с точки зрения политики более либеральны, чем страны второй группы, но характеризуются слабыми институтами, масштабными налоговыми искажениями и обременительным регулированием. Утверждается, что Россия принадлежит к третьей группе, по крайней мере принадлежала до середины 1990-х гг.

Как отмечалось ранее, оценки российской неофициальной экономики как доли общего ВВП, представленные в табл. 11.1, показывают, что ее размер, после быстрого роста с 1990 по 1995 гг., в середине 1990-х гг. стабилизировался и начал сокращаться примерно после 2000 г. Эту тенденцию можно осмыслить с точки зрения институциональных и политических изменений. Судя по простому среднему трех отдельных индексов политического риска, вычисляемых компанией PRS Group, — индексов коррупции, законности и правопорядка, политической стабильности — качество институтов в России снизилось с отметки 3,47 в 1992 г. до 3,30 с 1992 по 1993 гг., а затем упало до 3,06 в 2000 г. Качество институтов, измеряемое Всемирным банком как показатели качества государственного управления, также снижалось с начала наблюдений в 1996 г. до 2000 г. включительно, но в начале 2000-х гг. оно значительно увеличилось. Невзвешенное среднее шести показателей качества государственного управления снизилось с $-0,70$ в 1996 г. до $-0,86$ в 2000 г., но подскочило до $-0,60$ в 2002 г. Поэтому существенное увеличение неофициальной экономики в 1990-х гг., скорее всего, имело связь с ухудшением качества институтов, хотя делать выводы о причинной зависимости сложно из-за возможного наличия значительной эндогенности.

Наблюдаемое с начала 2000-х гг. сокращение неофициальной экономики, представленной как доля ВВП, могло быть вызвано двумя важными факторами. Во-первых, качество институтов в начале 2000-х гг. улучшилось, как свидетельствуют ранее упомянутые показатели качества государственного управления. Во-вторых,

налоговая реформа, проведенная в 2001 г., оказала положительное воздействие на налоговую дисциплину. Новый Налоговый кодекс, вступивший в действие с начала 2001 г., поменял не только ставки налогов, но и администрирование. Плоская ставка в 13% на доходы физических лиц заменила прогрессивное налогообложение с предельными ставками 12%, 20% и 30%. Кроме того, была введена идентификация рядовых налогоплательщиков; налоговым органам позволили производить оценку налоговых обязательств; стало проще проводить проверки при наличии достаточных свидетельств уклонения от налогов. Исследования, посвященные воздействию этих изменений на уклонение от налогов, пришли к заключению, что с налоговой дисциплиной связана большая часть увеличения сборов налога на доходы физических лиц после этой реформы, в то время как введение плоской налоговой ставки само по себе оказало малое или ограниченное влияние на налоговый доход (Gaddy and Gale 2005; Ivanova, Keen, and Klemm 2005; Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009). Например, Городниченко, Мартинес-Васкес и Сабирьянова-Питер (Gorodnichenko, Martinez-Vazquez, and Sabirianova Peter 2009) использовали разность между сообщенным доходом и потребительскими расходами из данных исследования RLMS (Russian Longitudinal Monitoring Survey¹³) и сравнили налоговые выплаты налогоплательщиков в периоды до и после реформы. Они показали, что плоская шкала подоходного налога не смогла увеличить производительность, но привела к существенному увеличению налогового дохода за счет улучшения налоговой дисциплины.

Как предприятия, так и домохозяйства могут быть вовлечены в неофициальную экономику по сходным причинам. Однако некоторые причины такой деятельности для этих двух видов экономических агентов могут

13. Russian Longitudinal Monitoring Survey, сокращенно RLMS, представляет собой серию общенациональных репрезентативных опросов, которые проводятся в Российской Федерации ежегодно с 1992 г. Первый негосударственный мониторинг социально-экономического положения и состояния здоровья населения Российской Федерации, который отличается широким охватом социально-экономических показателей. — *Примеч. пер.*

ТАБЛИЦА 11.3
Виды и причины неофициальной экономической деятельности
в секторах предприятий и домохозяйств

Агенты	Виды	Причины
Предприятия	• Соккрытие прибылей и продаж • Нерегистрируемые работники (уход от налогов на зарплату) • Незарегистрированные предприятия	• Уклонение от налогов • Слишком жесткая регламентация • Слабые права собственности • Низкое качество институтов (например, коррупция и несправедливая судебная система)
Домохозяйства	• Деятельность в рамках самозанятости (без создания юрлица и регистрации) • Ведение личного подсобного хозяйства • Неофициальная подработка (двойственный характер занятости)	• Уклонение от налогов • Минимальное жизнеобеспечение • Использование дополнительных возможностей • Плавная смена места работы • Низкое качество институтов (например, коррупция и несправедливая судебная система)

отличаться. В табл. 11.3 указаны эти виды и причины участия различных агентов в неофициальной экономической деятельности. В секторе предприятий неофициальную экономическую деятельность могут вести как зарегистрированные, так и незарегистрированные предприятия. Виды неофициальной деятельности зарегистрированных предприятий включают сокрытие продаж и прибылей или наем нерегистрируемых работников. Предприятия, которые не зарегистрированы в соответствующих органах, уклоняются от уплаты налогов и взносов по социальному страхованию. Среди главных видов неофициальной деятельности домохозяйств — занятость на основном и дополнительном рабочих местах без уплаты подоходного налога и взносов по социальному страхованию, налагаемых на работников¹⁴. Самозанятость без регистрации и образования

14. Основная работа в России — то рабочее место, где работник держит свою трудовую книжку. За счет этого отслеживается «официальная» трудовая биография и заработки. Права на получение таких благ, как медицинское обслуживание и пенсия, предоставляются на основе записи в трудовой книжке.

юридического лица также является частью неофициальной экономики домохозяйств. То же самое относится к продажам сельскохозяйственной продукции личных подсобных хозяйств, пока продавцы не следуют налоговому законодательству.

Хотя коррупция сама по себе не является составной частью неофициальной экономики в моем понимании (см. обсуждение во вступительном параграфе), взятки, выплачиваемые государственным чиновникам, похоже, имеют корреляцию со скрытыми продажами предприятий (см. главу 12 в этой книге)¹⁵. В этом свете стоит отметить результат Джонсона, Макмиллана и Вудраффа (Johnson, McMillan, and Woodruff 2000), согласно которому уровень взяточничества, свойственный России и Украине, был гораздо выше показателей Польши, Словакии и Румынии. Примерно 90% российских и украинских фирм заявили, что типичное коммерческое предприятие в той же самой отрасли производит не предусмотренные законом выплаты за лицензии и услуги. Для сравнения — в других перечисленных странах эти цифры были гораздо ниже, составляя 20–40%. Эти результаты, возможно, указывают на то, что России и Украине свойственны более значительные скрытые продажи, чем другим перечисленным странам.

Домохозяйства участвуют в неофициальной экономической деятельности по разнообразным и сложным причинам. Считается, что бедные и нуждающиеся с большей вероятностью участвуют в неофициальной экономике с целью выживания (Rose, 1994; Desai and Idson, 2000). В частности, глубокий экономический спад, который испытывала российская экономика в первые несколько лет переходного периода, не исключено, вынудил многие домохозяйства искать путь выживания. Однако существующая литература подсказывает, что взаимосвязь между низким доходом, который используется как индикатор испытываемой домохозяйствами нехватки жиз-

15. На самом деле Алексеев и Сон (Alexeev and Song 2010) обнаружили обладающую высокой статистической значимостью положительную взаимосвязь между взятками, выраженными как процентная доля продаж, и долей скрытых продаж, хотя в численном выражении эта взаимосвязь достаточно мала.

ненно важных благ и включенностью в неофициальную экономику, не является статистически значимой (Kolev 1998; Kim 2002)¹⁶. Наоборот, образованные и квалифицированные индивиды с большей вероятностью занимаются неофициальными подработками, которые являются главной областью неофициальной экономической деятельности, осуществляемой домохозяйствами (Kim 2002). Переходный период предоставил домохозяйствам новые возможности, а также подверг их неопределенности. Столкнувшись с высокой неопределенностью, домохозяйства используют неофициальную экономику как страховку. Например, наличие неофициальной занятости вдобавок к основной работе снижает риск финансовой неустойчивости, которая может быть вызвана потерей основной (Skoufias 2003). Наличие дополнительной занятости используется для снижения рисков, вызванных сменой работы (Guariglia and Kim 2006)¹⁷.

Объединять эти разнообразные виды неофициальной экономической деятельности в одну категорию, а затем сводить рассмотренные выше мотивы участия к единственной причине (например, уклонению от налогов) в корне неверно. Причины неофициальной экономической деятельности значительно различаются по видам экономических агентов и проводимой ими деятельности. Исходя из этой неоднородности более верная стратегия исследования состоит в том, чтобы отделить друг от друга эти виды неофициальной экономической деятельности. Затем каждый вид деятельности можно будет проанализировать более планомерно.

16. Среди стран переходной экономики имеются различия характеристик участников неофициальной экономики. Например, в Румынии участие в неофициальной экономике имеет отрицательную корреляцию с уровнем дохода. Этот факт говорит, что неофициальная экономика действует как средство выживания (Kim 2005). Напротив, Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000) обнаружили в странах переходной экономики, включая Россию, отрицательную корреляцию между равномерностью распределения доходов и размером неофициальной экономики.

17. Согласно Киму (Kim 2002), с июля 1997 г. по январь 1999 г. доля неофициальных подработок среди общего числа случаев совместительства колебалась между 64% и 78%. Это говорит, что работа по совместительству в России осуществляется главным образом неофициально.

Последствия существования неофициальной экономики в период перехода к рынку

Вопрос о том, как неофициальная экономика влияет на формальную экономику и экономику в целом, по-прежнему вызывает разногласия. Несколько исследований говорят, что неофициальная экономика оказывает различного рода отрицательное влияние на экономику. Наиболее очевидное воздействие относится к области общественных финансов. Участники неофициальной экономики не пополняют доход государства, который является самым важным ресурсом для предоставления общественных благ (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997). Из-за недостатка финансовых ресурсов может ухудшиться качество институтов. Из-за этого может возникнуть порочный круг: меньший налоговый доход обуславливает низкое качество институтов, которое ведет к большему числу случаев уклонения экономических агентов от уплаты налогов (Friedman et al. 2000). Налоговое бремя законопослушных предприятий увеличивается из-за уклонения других. Как следствие, некоторые предприятия в официальном секторе могут решить уклоняться от налогов, хотя бы отчасти. Слабые институты, не исключено, наносят больший вред частным фирмам, а не государственным предприятиям, у которых, как можно ожидать, имеется наработанная сеть фирм, банков и других организаций, поддерживающих друг друга.

Последствия существования неофициальной экономики на экономический рост и неравенство доходов в экономике страны в целом менее очевидны. Одна группа экономистов утверждает, что незарегистрированные фирмы, как правило, малы и, таким образом, страдают от низкой производительности. Более того, неофициальная деятельность может сопровождаться более высокими транзакционными издержками (Tokman 1978). Также возможно, что неофициальная экономика наносит ущерб экономике страны за счет разрушения социальных норм, снижения доверия к институтам, а также воздействия на коррупцию (Friedmann et al. 2000; Wallace and Latcheva 2006; Dreher and Schneider

2010)¹⁸. Эти соображения наводят на мысль, что экономика с большим неформальным сектором растет медленнее, чем экономика с меньшим неофициальным сектором (Loayza, Serven, and Sugawara 2010). Однако в ответ легко представить контраргументы. Неофициальная экономика возникает как рациональная реакция на низкое качество институтов и мер экономической политики. Транзакционные издержки в официальной экономике, не исключено, будут выше, чем в неофициальной в случае крайне выраженной избыточной регламентации (Choi and Thum 2005). В результате неофициальная деятельность, которая, можно думать, помогает экономическим агентам уклониться от использования имеющейся чрезмерно зарегулированной и неэффективной системы, может обеспечить выигрыш для экономики в целом (De Soto 1989). Однако, несмотря на важность этого соображения, последствия существования неофициальной экономики на экономический рост по-прежнему остаются мало исследованными.

В некоторых исследованиях, основанных на данных различных стран, утверждается, что неофициальная экономическая деятельность в переходных экономиках, в том числе в России, увеличивает неравенство доходов (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000, 2003)¹⁹. Эти исследования говорят, что те, кто богаче с точки зрения официального дохода, несоразмерно активнее в неофициальной экономике. Эта точка зрения согласуется с результатами, полученными на основе данных обследования российских домохозяйств (Kolev 1998; Clarke 2002; Kim 2002). В Румынии, однако, бедные и нуждающиеся

18. Однако коррупция не обязательно положительно связана с неофициальной экономикой, в зависимости от обстоятельств они могут заменять или дополнять друг друга. См. более подробное обсуждение в работах (Choi and Thum, 2005; Dreher and Schneider, 2010).

19. Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2000) представили простую корреляцию между неофициальной экономикой и масштабом неравенства доходов в 16 странах с переходной экономикой, включая Россию. Было обнаружено, что корреляция между коэффициентом Джини и долей неофициальной экономики в период 1993–1994 гг. составляла 0,76. Оценив некоторое число регрессий для данных из 18 переходных экономик, Россер, Россер и Ахмед (Rosser, Rosser, and Ahmed 2003) обнаружили, что неравенство доходов имеет значительную корреляцию с размером неофициальной экономики.

ся участвуют в неофициальной экономической деятельности чаще, и, таким образом, неравенство доходов, измеренное по общему доходу (официальный доход плюс неофициальный доход) снижалось вследствие такой деятельности (Kim 2005). Эти разные результаты указывают на значительные различия природы неофициальной экономики даже среди стран переходной экономики.

На основе данных различных стран трудно получить надежные результаты относительно взаимосвязи между неофициальной экономикой и другими макроэкономическими переменными. Одна причина состоит в том, что страны различаются между собой по многим характеристикам, что создает возможность смещения эконометрических оценок из-за пропущенных переменных. Кроме того, причинная обусловленность между неофициальной экономикой и другими макроэкономическими переменными может оказаться двусторонней. Распределение доходов может быть как причиной существования неофициальной экономики, так и последствием. То же самое касается взаимосвязи между экономическим ростом и неофициальной экономикой. Можно привести доводы, согласно которым наилучший подход к пониманию воздействия неофициальной экономики на функционирование экономической системы — использовать микроэкономические панельные данные для некоторой страны или региона, а не данные различных стран.

Гварилья и Ким (Guariglia and Kim 2006) использовали панельные данные по домохозяйствам (RLMS) для исследования вопроса о том, перерождаются ли неофициальные подработки в официальную самозанятость. Было обнаружено, что домохозяйства используют подработку как механизм для смены рабочего места. Желание сменить работу, выраженное в прошлом, положительно связано с неофициальной подработкой в настоящем и с фактической будущей сменой работы, особенно на самозанятость. Доля работников, которые занимались неофициальной подработкой в прошлом, как выяснилось, составляет 26,5% недавних самозанятых. Таким образом, неофициальная подработка действует как инструмент, который помогает желающим сменить работу перейти к самозанятости более гладко и с меньшим риском оказаться безработным.

Эти результаты были усилены Кимом и Кангом (Kim and Kang 2009), которые исследовали влияние размера неофициальной экономики в прошлом на нынешний рост малых предприятий, используя данные российских регионов с 1992 по 1999 г. Было обнаружено, что, столкнувшись с недостатком или отсутствием эффективной деятельности государства, предприниматели использовали неофициальную экономику как инкубатор. Кроме того, неофициальная экономика становится официальной с течением времени, когда ускоряются структурные преобразования и улучшается качество институтов²⁰.

Заключение

Российская неофициальная экономика велика. Она значительно выросла в начальные годы перехода к рыночной экономике. Согласно различным оценкам, доля неофициальной экономики в общем ВВП увеличилась с 8–12% в 1989–1990 гг. до 20–42% в середине 1990-х гг. и снизилась в 2000-х гг.

На значительное увеличение неофициальной экономики в начале 1990-х гг. повлияло несколько новых фак-

20. Ла Порта и Шляйфер (La Porta and Shleifer 2008) представили три точки зрения на взаимосвязи между официальными предприятиями и неофициальными хозяйствующими субъектами (unofficial businesses). Романтическая точка зрения такова, что неофициальный сектор, возникающий из-за недостаточной защиты прав собственности, является двигателем экономического роста. Он сможет стать частью официального сектора, когда улучшится качество институтов. «Паразитическая» точка зрения рассматривает неофициальный сектор как совокупность малых предприятий, которые существуют, чтобы уклоняться от налогов и соблюдения нормативной регламентации. Наконец, представление о двойственности экономики сосредоточивает внимание на недостаточном взаимодействии между официальным и неофициальным секторами, потому что в последнем преобладают менее квалифицированные и образованные агенты. Используя данные уровня предприятий разных стран, главным образом африканских и азиатских, они обнаружили незначительные подтверждения описанного выше перехода неофициальных фирм в ряды официальных. Выводы Кима и Кана (Kim and Kang 2009) отличаются от полученных Ла Портой и Шляйфером (La Porta and Shleifer 2008). Это указывает на то, что российская неофициальная экономика обладает иными чертами, чем ее аналоги в развивающихся странах Африки и Азии.

торов, появившихся в переходный период. Они включали снижение способности государства обеспечивать выполнение закона и расширение возможностей нелегального обогащения. Кроме того, унаследованные от советского периода общественная культура и институты, вероятнее всего, сыграли значительную роль. Экономические агенты в СССР нашли множество неофициальных путей обходить чрезмерную регламентацию за счет участия в параллельной экономической деятельности. Некоторые источники существования параллельной экономики, такие как хронический дефицит товаров, исчезли с началом перехода к рынку. Однако старые привычки и культура поведения, при которой нарушение законов и постановлений рассматривается, самое большее, как неизбежное зло, вероятно, продолжали влиять на поведение многих индивидов и предприятий России переходного периода. Отсюда следует, что значительное расширение неофициальной экономической деятельности в начале 1990-х гг. можно рассматривать как результат не вполне удачного преобразования институтов, которое осложняли различные черты, унаследованные от прошлого. Относительная политическая стабильность, не исключено, помогла стабилизировать размер неофициальной экономики во второй половине 1990-х гг., но низкое качество институтов не позволило неофициальной экономике сократиться. Судя по всему уменьшение доли неофициальной экономики в общем ВВП с начала 2000-х гг. могло быть вызвано улучшением качества институтов и налоговыми реформами в 2001 г.

Воздействие неофициальной экономики на экономику в целом — сложная тема. Неофициальная экономика снижает налоговый доход. Это может подрывать экономический рост, поскольку побуждает власти налагать чрезмерно высокие налоги на официальные коммерческие предприятия, а также сдерживает развитие институтов и социальной инфраструктуры. Более того, социальный капитал, основанный на взаимном доверии, может подвергнуться разрушению из-за наличия большой неофициальной экономики. Возможное наличие взаимодополняемости коррупции и неофициальной экономики означает, что российскую коррупцию будет трудно снизить, если бездействовать в отношении не-

официальной экономики. Однако переменчивую природу неофициальной экономики в России нельзя забывать. Некоторые свидетельства говорят, что отдельные составные части неофициальной экономической деятельности являются временными как в секторе домохозяйств, так и в секторе коммерческих предприятий. В частности, домохозяйства используют неофициальную подработку для смены работы, что приводит к самозанятости и предпринимательству. Отсюда следует, что неофициальную дополнительную занятость можно рассматривать как механизм снижения риска, способствующий смене работы. Также имеются свидетельства, согласно которым малые предприятия, которые раньше работали в неофициальном секторе, стали официальными из-за продвижения структурных преобразований и развития институтов.

Имеется существенная неоднородность характеристик неофициальной экономики в различных странах. В некоторых странах неравенство доходов углубилось, потому что главные участники неофициальной экономики богаче в сравнении с теми, кто в ней не участвует. Напротив, в других странах неофициальная экономическая деятельность домохозяйств обусловлена соображениями выживания, и этот факт говорит, что она снижает неравенство доходов. Кроме того, основания вовлеченности домохозяйств в неофициальную экономику отличны от соответствующих оснований для предприятий. Отказ от рассмотрения такой неоднородности неофициальной экономики приведет к неправомерным обобщениям.

Если быть кратким, анализ неофициальной экономики России поучителен, потому что он показывает последствия «эффекта колеи», или зависимости от пути развития, а также обусловленные неофициальной экономикой сложные задачи и дополнительные возможности. Он также помогает увидеть неоднородность и динамику неофициальной экономической деятельности.

Библиография

Головин, С. и А. Шохин. 1990. «Теневая экономика: за реализм оценок», *Коммунист*, 1: 51–57.

- Госкомстат СССР (Государственный Комитет СССР по статистике). 1990. *Социальное развитие СССР*. М.: Финансы и статистика.
- Корягина, Т. 1990. «Теневая экономика в СССР», *Вопросы экономики* 3: 110–33.
- Росстат. Разные годы. *Российский статистический ежегодник. Статистический сборник*. М.: Росстат.
- Alexeev, Michael. 1995. “The Russian Underground Economy in Transition,” Report to the National Council for Soviet and East European Research Title VIII Program.
- Alexeev, Michael, and William Pyle. 2003. “A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics,” *Economics of Transition* 11 (1): 153–75.
- Alexeev, Michael, and Yunah Song. 2010. “Corruption and Product Market Competition: An Empirical Investigation,” paper presented at an International Conference on Enforcement, Evasion and Informality in Honor of Katherine Terrell, Ann Arbor.
- Braguinsky, S., S. Mityakov, and A. Liscovich. 2010. “Direct Estimation of Hidden Earnings: Evidence From Administrative Data,” available at SSRN, <http://ssrn.com/abstract=1680968>.
- Choi, Jay Pil, and Marcel Thum. 2005. “Corruption and the Shadow Economy,” *International Economic Review* 46(3): 817–36.
- Clarke, S. 2002. *Making Ends Meet in Contemporary Russia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Davis, C. 1988. “The Second Economy in Disequilibrium and Shortage Models of Centrally Planned Economies,” paper no. 12, Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR.
- Desai, P., and T. Idson. 2000. “Wage Arrears, Poverty, and Family Survival Strategies,” in *Work without Wages: Russia's Nonpayment Crisis*, ed. P. Desai and T. Idson. Cambridge, MA: MIT Press, 207–23.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row, 1989.
- Dreher, A., and F. Schneider. 2010. “Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis,” *Public Choice* 144: 215–38.
- Eilat, Y., and C. Zinnes. 2002. “The Shadow Economy in Transition Countries: Friend or Foe? A Policy Perspective,” *World Development* 30: 1233–54.
- Feige, E., ed. 1989. *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feige, E., and I. Urban. 2003. “Estimating the Size and Growth on Unrecorded Economic Activity in Transition Countries: A Re-evaluation of Electric Consumption Method Estimates and Their Implications,” Working paper No. 636, William Davidson Institute.
- . 2008. “Measuring Underground (Unobserved, Non-observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can We Trust GDP?,” *Journal of Comparative Economics*, 36: 287–306.
- Fisman, R., and S. Wei. 2004. “Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from ‘Missing Imports’ in China,” *Journal of Political Economy* 112: 471–96.

- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann, and P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," *Journal of Public Economics* 76(3): 459–93.
- Gaddy, C., and W. Gale. 2005. "Demythologizing the Russian Flat Tax," *Tax Notes International* (March): 983–88.
- Gorodnichenko, Yuriy, Jorge Martinez-Vazquez, and Klara Sabirianova Peter. 2009. "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia," *Journal of Political Economy* 117: 504–54.
- Granberg, A., I. Masakova, and I. Zaitseva. 1998. "Gross Regional Product: Indicator of Differentiation of the Region's Social-Economic Development," paper presented at the European Regional Science Association 38th European Congress, Vienna, Austria.
- Grossman, Gregory. 1977. "The 'Second Economy' of the USSR," *Problems of Communism* 26(5): 25–40.
- . 1979. "Notes on the Illegal Private Economy and Corruption." In *Soviet Economy in a Time of Change*, Compilation of Papers, Joint Economic Committee, U. S. Congress. Washington, DC: Government Printing Office, 1: 834–55.
- . 1987. "Roots of Gorbachev's Problems: Private Income and Outlay in the Late 1970s." In *Gorbachev's Economic Plans*, Compilation of Papers, Joint Economic Committee, U. S. Congress. Washington, DC: Government Printing Office, 1: 213–29.
- Guariglia, A., and B.-Y. Kim. 2006. "The Dynamics of Moonlighting: What Is Happening in the Russian Informal Economy?," *Economics of Transition* 14 (1): 1–45.
- Ivanova, A., M. Keen, and A. Klemm. 2005. "The Russian Flat Tax Reform," IMF Working Paper 05/16.
- Johnson, S., D. Kaufmann, and A. Shleifer. 1997. "The Unofficial Economy in Transition," *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 159–239.
- Johnson, S., J. McMillan, and C. Woodruff. 2000. "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism," *Journal of Public Economics* 76(3): 495–520.
- Kaufmann, D., and A. Kaliberda. 1996. "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence," Policy Research Working Paper, World Bank.
- Khomenko, T. 2007. "Experiences and Challenges in Measuring National Income and Wealth in Transition Economies," international conference organized by the International Association for Research in Income and Wealth and the National Bureau of Statistics of China, Beijing.
- Kim, B.-Y. 2002. "Russian Households Participation in the Informal Economy: Evidence from VTsIOM Data," *Economics of Transition* 10(3): 685–713.
- . 2003. "Informal Economy Activities of Soviet Households: Size and Dynamics," *Journal of Comparative Economics* 31 (3): 532–51.
- . 2005. "Poverty and Informal Economy Participation in Transition Countries: Evidence from Romania," *Economics of Transition* 13(1): 163–86.

- Kim, B.-Y., and Y. Kang. 2009. "The Informal Economy and the Growth of Small Enterprises in Russia," *Economics of Transition* 17(2): 351–76.
- Kim, B.-Y., and J. Pirtilla. 2004. "Money, Barter and Inflation in Russia," *Journal of Comparative Economics*, 32(2): 297–314.
- Kolev, A. 1998. "Labour Supply in the Informal Economy in Russia during Transition," CEPR Discussion Paper No. 2024, Centre for Economic Policy Research, London.
- Lacko, M. 2000. "Hidden Economy — An Unknown Quantity?," *Economics of Transition* 8 (1): 117–49.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development," *Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program* 39(2): 275–363.
- Loayza, V., L. Servén, and N. Sugawara. 2010. "Informality in Latin America and the Caribbean," World Bank Research Working Paper Series 4888.
- Masakova, Irina. 2000. "Estimation of Non-Observed Economy: The Statistical Practices in Russia," paper presented at the Second International Conference of Establishment Surveys organized by OECD, Buffalo, June.
- Ofer, Gur, and Aaron Vinokur. 1992. "Private Sources of Income of the Soviet Urban Household." In *The Soviet Household under the Old Regime: Economic Conditions and Behavior in the 1970s*, ed. Gur Ofer and Aaron Vinokur. Cambridge: Cambridge University Press, 44–110.
- O'Hearn, Dennis. 1980. "The Consumer Second Economy: Size and Effects," *Soviet Studies* 32 (2): 218–34.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. *Measuring the Non-observed Economy: Handbook*. Paris: OECD Publications.
- Rose, R. 1994. "Getting by without Government: Everyday Life in a Stressful Society," Studies in Public Policy Working Paper No. 227, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Rosser, B., M. Rosser, and E. Ahmed. 2000. "Income Inequality and the Informal Economy in Transition Economies," *Journal of Comparative Economics* 28: 156–71.
- . 2003. "Multiple Unofficial Economy Equilibria and Income Distribution Dynamics in Systemic Transition," *Journal of Post Keynesian Economics* 25: 425–47.
- Schneider, F. 2000. "The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations," paper presented at the Annual Public Choice Meeting, Charleston, SC.
- Schneider, F., A. Buehn, and C. Montenegro. 2010a. "New Estimates for the Shadow Economies All over the World," *International Economic Journal* 24: 443–61.
- . 2010b. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007," World Bank Policy Research Working Paper No. 5356.
- Schneider, F., and D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *Journal of Economic Literature* 38(1): 77–114.

- Skoufias, Emmanuel. 2003. "Consumption Smoothing in Russia: Evidence from the RLMS," *Economics of Transition* 11(1): 67–91.
- Thomas, J. 1992. *Informal Economic Activity*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Tokman, V. E. 1978. "An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Relationships," *World Development* 6(9/10): 1065–75.
- Treml, V. 1990. "A Study of Employee Theft of Materials from Places of Employment," Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR, no. 20.
- . 1992. "A Study of Labor Inputs into the Second Economy of the USSR," Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR, no. 33.
- Treml, V., and M. Alexeev. 1994. "The Growth of the Second Economy in the Soviet Union and its Impact on the System." In *The Post-communist Economic Transformation: Essays in Honor of Gregory Grossman*, ed. R. Campbell. Boulder, CO: Westview Press, 221–47.
- United Nations. 2000. "Special Report Submitted by the Russian State Committee on Statistics (Goskomstat) on Changes in the Use of Statistics in Transition Countries," paper presented at Conference of European Statisticians, June.
- . 2004. "Some Aspects of Non-Observed Economy Measurement in Russia," paper presented at OECD/ESCAP/ADB Workshop on Assessing and Improving Statistical Quality: Measuring the Non-observed Economy, May.
- Wallace, C., and R. Latcheva. 2006. "Economic Transformation outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and the Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe," *Europe-Asia Studies* 58: 81–102.

ГЛАВА 12

МАРК ЛЕВИН
И ГЕОРГИЙ САТАРОВ

Российская коррупция

Введение

ЕСЛИ рассматривать коррупцию как отрасль экономики, то с уверенностью можно утверждать, что это главная и динамично растущая отрасль российской экономики¹. В России коррупция пронизывает политические, административные, экономические, социальные отношения, преследуя любой бизнес от его регистрации до захвата чиновниками или разорения и приводя к разрушительным последствиям во всех сферах социальной жизни.

В настоящее время литература по экономическим аспектам коррупции и ее взаимосвязи с политическими режимами и социальным положением в той или иной стране насчитывает несколько тысяч статей, ряд монографий и сборников, включая справочники (Abed, Gupta 2002; Kotkin, Sajo 2004; Rose-Ackerman 2006, Campos, Pradhan 2007)². Существуют исследования, посвященные различным аспектам коррупции в СССР и России (Levin, Satarov 2007; Клямкин, Тимофеев 2000; Raday-

1. В рамках данной главы мы рассматриваем коррупцию, в которой замешаны только представители государства, получающие от него зарплату. При этом *коррупционным поведением* мы называем использование представителями государства в личных целях ресурсов, которые предоставляет им государство для реализации их официальных полномочий.

2. Среди обзоров литературы стоит выделить работы: Aidt 2003 и Lambsdorff 2007. Коррупции и экономическому росту посвящены исследования: Mauro 1995; Méndez and Sepúlveda 2006; Pellegrini and Reyner 2004; и Campos, Dimova and Saleh 2010. См. также работу: Banerjee, Hanna and Mullainathan 2012, посвященную новой постановке анализа коррупции.

ev 2000; Тимофеев 2000; Мысловский 2007). Результаты некоторых из этих исследований упоминаются в этой главе.

После распада СССР бывшие советские республики столкнулись с серьезными изменениями, связанными с переходом к новому режиму. В ряде исследований изучались эффекты произошедших изменений, в частности новые коррупционные возможности и отдельные характеристики коррупции в России и странах бывшего СССР, в том числе злоупотребление властью (например, Allina-Pisano 2010; Леденева, Шекшня 2011). Важную роль играют коррупционные сети (Chtloukhine, King 2007; Stefes 2007).

Несколько работ посвящены сравнению России с Китаем (Yan 1999; Larsson 2006). Интерес к подобным сравнениям легко объяснить с учетом ряда сходств между этими двумя государствами и ускоренным ростом Китая. Среди главных различий между Россией и Китаем исследователи называют продолжительность *старого режима* (затронувшего одно поколение в Китае и три поколения в России), уровень индустриального развития стран, тип проводимых режимов (в том числе приватизация, осуществленная в России в отличие от Китая).

Эмпирических исследований по коррупции в России не много (Mirkin, Levin, Bakaleinik 2002; Сатаров 2007). В основном они посвящены отдельным отраслям экономики, например высшему образованию, банковскому кредитованию и ряду других (Osipian 2009; Pleines 2000; Галицкий, Левин 2010). Существует несколько работ, в которых авторы рассматривают различия в коррупционном поведении мелких предприятий России (Yakovlev 1999; Safavian et al. 2001; Галицкий, Левин 2007) или сравнивают коррупцию в разных регионах страны (Dininio, Ortung 2005). Хотя регионы России обладают схожими проблемами, связанными с государственной службой, каждый регион имеет уникальную историю и наследие (в том числе коррупционную историю и наследие), различные ресурсы, потенциал экономического развития и возможности для коррупционной деятельности. Отсюда следует, что каждый регион или группа схожих регионов требует индивидуальной антикоррупционной программы, специально разработанной

под их условия. Отметим, что в последние 15 лет проводились статистические исследования, направленные на оценку объема коррупционных сделок, склонности к коррупционным взаимоотношениям, значению коррупции как препятствия для развития бизнеса и др. Некоторые из них будут детально рассмотрены ниже.

Поскольку проблемам коррупции в целом и России в частности посвящен огромный пласт литературы и рассмотрение его в рамках данной главы не представляется возможным, далее мы ограничимся обсуждением некоторых эмпирических исследований коррупции в России.

В данной главе мы попытаемся проанализировать динамику российской коррупции за последние двадцать пять лет, показать ее структуру, объяснить причины, продемонстрировать негативные последствия и оценить перспективы противодействия.

Используемые понятия

В работе мы будем различать *бытовую коррупцию*, охватывающую сферу рутинных взаимодействий граждан и представителей власти (здравоохранение, образование, судопроизводство, различного вида регистрации, военный призыв, личная безопасность и т.п.), и *деловую коррупцию*, распространяющуюся на сферу взаимодействия бизнеса и власти-регулятора. В странах с высоким уровнем коррупции (таких как Россия) первая является существенной, в то время как в западных странах коррупция затрагивает более всего сферу деловой активности.

Сферам коррупционного взаимодействия граждан или бизнеса с одной стороны и государства — с другой стороны будет приписываться термин *коррупционный рынок*. Это обусловлено тем, что коррупционные сделки имеют многие признаки обычного рыночного обмена, особенно в сфере бытовой коррупции. Разные сферы коррупции обладают свойствами, которые можно интерпретировать в традиционных экономических терминах предложения, спроса, цены товара, объема рынка и т.п. Также можно использовать такие термины, как максимальная склонность к коррупционному потреблению

для взяточполучателей и коррупционный мультипликатор. Классификация коррупционных рынков может производиться как по предложению (уровням и видам органов власти), так и спросу (разным сферам государственных услуг, в которых нуждаются клиенты). Также основанием могут выступать отрасли экономики и сферы деловой активности.

Также нами выделяются различные типы стратегий поведения взяточдателей. Самой распространенной является *стратегия адаптации*: гражданами и предпринимателями с помощью коррупции компенсируются дефекты государственного регулирования (дефицита и низкого качества услуг, искусственно создаваемых препятствий). *Стратегия уклонения* — следующая по распространенности. В этом случае взятка выступает платой за возможность нарушить закон или уклониться от некоторых обязанностей и обременений. Нередко мы сталкиваемся и с типом поведения взяточдателей, который можно назвать *безысходность*. В этом случае взятку дают, поскольку нет альтернативных методов решения проблемы, а цена отказа от взятки слишком высока.

Следующие две стратегии касаются исключительно взаимодействия представителей власти и бизнеса и являются универсальными, т.е. в том или ином виде они присутствуют всегда. Первая стратегия свойственна представителям бизнеса и называется «*захват государства*» (state capture). Этим термином обозначают корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установления теневого контроля над принятием властных решений, имея в виду и разные ветви власти, и разные уровни власти (центральный, региональный и т.п.) (Hellman, Jones, Kaufmann 2010). Другая стратегия может быть названа «*захват бизнеса*» (business capture). Под этим мы предлагаем понимать совокупность стратегий и практик представителей власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты (Фонд ИНДЕМ 2001). В этом случае рента обеспечивается не получаемыми взятками, а непосредственно бизнесом и доходом от него.

Последняя классификация коррупции, которую мы рассмотрим, имеет историко-культурный характер и различает как страны, так и этапы их развития. *Западную коррупцию* характеризует определенность прав собственности и отделенность власти от бизнеса. Бытовая коррупция невысока, а в деловой коррупции захват власти превышает захват бизнеса в силу устойчивости и определенности прав собственности. Коррупция выступает как теневой рынок услуг³. Коррупционные сети невелики и возникают редко. *Патрон-клиентская коррупция* тесно переплетается с разветвленными сетями патрон-клиентских отношений. Права собственности имеют статусный характер, а бизнес не отделен от власти. Бытовая коррупция высока.

Политически-деловая сеть, или *сетевая коррупция*, основывается на сетях экономического и административно-политического обмена. Кроме того, коррупция часто выступает в качестве инструмента политического контроля и подавления, крупный капитал доминирует над властью. Права собственности плохо определены. В деловой сфере коррупция в виде прямых поборов конкурирует с коррупцией как видом услуг, а бытовая коррупция высока. *Патриархальная* или *племенная коррупция* может рассматриваться как разновидность разветвленных патриархальных отношений в рамках расширенной семьи. Высока коррупционная конкуренция между кланами. Права собственности неустойчивы, собственность не отделена от власти при силовом контроле власти над собственностью. Бытовая коррупция высока.

Еще одну историко-культурную разновидность коррупции мы называли *социалистической коррупцией*, возникающей при плановой экономике. Для нее характерно отсутствие частной собственности и тотальный властный контроль. Коррупция в этом случае имеет тройную природу. Во-первых, она является средством компенсации многочисленных дефектов централизованного планирования. Во-вторых, она порождается дефицитом,

3. Классификация коррупции на два типа: снижающий издержки (или «сговор») и вымогательский («принуждение») представлена в работах: Shleifer and Vishny 1993; Djankov and Sequeira 2010. Снижающий издержки тип коррупции обеспечивает предоставление услуг в обмен на взятку.

в-третьих — противоречием между социалистическими идеями и реальными социальными отношениями, в которых преобладают вертикальные отношения властного доминирования-подчинения или патрон-клиентские отношения феодального толка: взятки разрушают эти вертикальные отношения и уравнивают административных агентов и их клиентов. Бытовая коррупция высока.

В зависимости от периода истории различные страны характеризовались различными видами коррупции, основанными на данной классификации. Например, патриархальная коррупция превалировала в странах Африки, в то время как политически-деловые сети были характерны некоторым латиноамериканским странам. Стоит отметить, что бытовая коррупция широко распространена во всех историко-культурных разновидностях коррупции, кроме западной. Идея данной классификации представлена в работе: Paldam (2002).

Приведенная культурно-историческая классификация коррупции применяется нами ниже для анализа российской коррупции в исторической перспективе.

Смена политических режимов и коррупция в России

Естественное развитие России было на семьдесят лет разрушено коммунистическим режимом. Он остановил потенциально успешное развитие капитализма и переход к конституционной монархии, разрушил институты парламентаризма и независимые суды, свободу печати и т.д. В то же время под социалистическим идеологическим прикрытием продолжал имперские традиции предшествующего царского периода, позаимствовав у него, в числе прочего, неэффективный бюрократизм и коррупцию. Несмотря на ряд принципиальных различий между коррупцией царского и коммунистического режимов, их объединяли две важные черты. Первая — антикоррупционные преследования не распространялись на высших сановников обеих империй. Вторая — на последних стадиях обоих режимов коррупция использовалась как ресурс покупки лояльности бюрократии.

За десятилетия советской власти был нанесен колоссальный удар по морали людей и этике общественных отношений. Это усугублялось сохранением патриархальной культуры отношений между властью и населением и способствовало сохранению и расширению бытовой коррупции, в том числе на сферу образования. Что касается деловой коррупции, то ее природа принципиально изменилась с уничтожением собственности на средства производства и с переходом на централизованное планирование и распределение. Деловая коррупция в основном была связана с решением следующих задач:

- корректировка централизованных хозяйственно-экономических планов;
- получение специальных преимуществ и преференций в системе централизованного распределения ресурсов;
- ведение теневой экономической деятельности. Масштаб последней был огромен, и до сих пор недооценен в своей функции заполнения пробелов неэффективной плановой системы⁴.

Как и следует ожидать, Советский Союз характеризовался социалистическим типом коррупции.

Структурные изменения коррупции с перестройки до наших дней

Эра Михаила Горбачева (1985–1991 гг.) характеризовалась двумя тенденциями: разложение бюрократии и зарождение капиталистических отношений на не подготовленной к этому социально-правовой основе. Собственность фактически и юридически переходила в руки чиновникам, которые ранее управляли ею от имени государства⁵. Как следствие, советская коррупция в сфере деловой коррупции частично вытеснялась патрон-клиентской коррупцией. Этот же процесс приво-

4. Мы кратко обсудим оценки теневой экономики далее в этой главе.

5. Типичный пример — возникновение такой компании, как «Газпром». То же касалось возникновения частных банков.

дил к тому, что советские хозяйственные связи между руководителями производства и партийным и советским руководством плавно преобразовывались в политически-деловые сети экономического и административно-политического обмена. Вместе с тем по мере развития кооперативного движения и последующего расширения частного предпринимательства появлялся внестатусный бизнес. Эта тенденция способствовала тому, что социалистическая коррупция в деловой сфере вытеснялась западной коррупцией. Таким образом, коррупция времен Горбачева представляла собой смесь западной, патрон-клиентской, сетевой и социалистической коррупции.

Преобразование советской коррупции, сопровождающееся ее ростом, было довершено во время Ельцина. Для переходных периодов характерно явление аномии⁶, суть которого в ослаблении правового регулирования на фоне разрушения старой системы норм и запаздывающего формирования новой системы норм. С точки зрения коррупции такой период характеризуется ее ростом и, главное, — качественным изменением. Произошло сжатие и видоизменение коррупции, связанной с распределением. В то же время появлялось много новых видов коррупции. Среди них были и свойственные западным экономикам, и присущие главным или исключительным образом России в силу ее специфического исторического дрейфа в XX веке.

Расцвет новых видов коррупции был обусловлен причинами двух типов. Первые — причины, свойственные большинству стран с переходной экономикой. Вторые — причины, свойственные преимущественно России. Коротко перечислим те и другие, начав со вторых. Главная специфическая для России проблема, порождавшая рост коррупции в переходный период, достаточно очевидна: семьдесят лет советской власти, искаживших институты, сознание людей и их социальные практики. Это соображение конкретизируется рядом ясных следствий, непосредственно влияющих на рост коррупции:

6. Понятие аномии введено Эмилем Дюркгеймом (Durkheim 1951) и позже развито Робертом Мертоном (Merton 1938).

1. Длительность действия советской власти, перемоловшей три поколения людей. Например, режим подавил независимое мышление, сформировал предубеждение против частной собственности и соревнования, он вознаграждал патерналистские отношения, искажил уважение к закону.
2. Экономический упадок и политическая нестабильность, предшествовавшие распаду Советского Союза. Они привели к краткосрочным стратегиям в бизнесе и государственном управлении, стимулирующим коррупцию.
3. Закрытость и неподконтрольность политической власти.
4. Отсутствие границы между властью и собственностью.
5. Операционная и психологическая неготовность бюрократии решать новые задачи. Это проявилось, например, в форме коррупции органов правопорядка.
6. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику. Такие полуфеодалские отношения стимулировали появление сетей коррупции.
7. Слабость гражданского общества, в частности в сфере контроля за властью; неукорененность демократических политических традиций.
8. Отсутствие общепринятых цивилизованных правовых практик.

В дополнение к этим унаследованным причинам коррупция также выросла из-за экономических, административных и политических условий большей части эры Ельцина:

- излишнее регулирование сферы экономики;
- законодательные пробелы и непостоянство правил игры;
- масштабная приватизация государственной собственности;
- высокая инфляция, стимулирующая краткосрочные бизнес-стратегии;
- неэффективное налоговое администрирование;
- неэффективное исполнение бюджета и распределение бюджетных средств;

- слабость банковской системы;
- финансово-экономическая слабость государства, снижавшая способность выполнять социальные обязательства;
- слабость правовых институтов⁷.

Еще одним общим фактором роста коррупции в переходный период является стратегия Вашингтонского консенсуса, критикуемого за список конкретных институциональных мер, направленных на либерализацию экономики и финансовое оздоровление. Между тем дело не в конкретных мерах, а в способах создания новых институтов или трансформации старых: копирование формальных институтов не обеспечивает их жизнеспособность, но, напротив, порождает новые формы коррупции, возникающие из-за противоречий между новым формальным институтом и сопряженными с ним институтами, уже укорененными в обществе⁸. Отметим также, что в ходе второго президентства Бориса Ельцина появились крупные отечественные собственники (так называемые олигархи), что породило вид коррупции «захват государства».

К концу 90-х гг. завершился еще один процесс: борьба с рэкетом. В течение десяти лет правоохранительные органы боролись против него, и в конечном счете вместо бандитов «защитой бизнеса» начали заниматься представители правоохранительных органов.

С течением времени социалистический тип коррупции таял, сохраняясь и в бытовой, и в деловой коррупции. Рост удельного веса западной коррупции обуславливался формальным копированием западных институтов, о котором упоминалось выше. Рост доли коррупции в форме политически-деловых сетей обуславливался увеличением влияния крупного бизнеса. Что касается патрон-клиентской коррупции, то она расцветала в некоторых регионах (например, в Башкортостане).

7. Способность гарантировать верховенство закона (*the ability to guarantee the rule of law*) является ключевым фактором, влияющим на масштаб коррупции не только в странах с переходной экономикой, но и в стабильных демократических государствах. См.: Горбуз и др. 2010.

8. См. работы: Berkowitz et al. 2003 и Полтерович 2001 по трансплантации экономических институтов.

стане), в которых власть захватывали отдельные кланы, в том числе — семейного характера.

Стремительный рост масштаба коррупции наблюдался с приходом к власти Владимира Путина. Росту коррупции способствовал отход от демократических достижений времен Ельцина (разделение властей, свобода СМИ и т.д.), служивших внешнему контролю над бюрократией.

Одновременно происходили качественные изменения коррупции. Относительную стабильность демонстрировала бытовая коррупция: она росла темпами, сопоставимыми с ростом доходов населения (динамика коррупции будет рассмотрена далее) и сохраняла элементы, присущие ей в советское время. Основные изменения происходили в сфере деловой коррупции. Прежде всего, было довольно быстро покончено с захватом государства и фокус сместился на захват бизнеса. Взятка переставала выполнять функцию платежа на рынке теневых административных услуг. Стремительно формировались сети коррупционной преступности. Коррупция становилась клановой на всех уровнях. Собственность стала приобретать статусный характер, как и в эпоху Горбачева.

Описанные выше изменения последних двадцати пяти лет, охарактеризованные в терминах культурно-исторической типологии коррупции, изображены графически на рис. 12.1⁹. Из диаграммы видно устойчивое падение вклада социалистической коррупции, что компенсируется ростом вклада патрон-клиентского и сетевого типов коррупции¹⁰.

9. Диаграмма построена на основании простых экспертных оценок при небольшом количестве экспертов. Поэтому не приведены конкретные проценты, чтобы подчеркнуть качественный, а не количественный, характер картины.

10. Здесь мы оцениваем коррупцию по стране в целом, хотя существует ряд значительных региональных различий. Региональные особенности бытовой коррупции детально описаны в недавнем исследовании Фонда «ИНДЕМ», доступном по ссылке: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4ceb4415291fi/doklad_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4ceb4415291fi

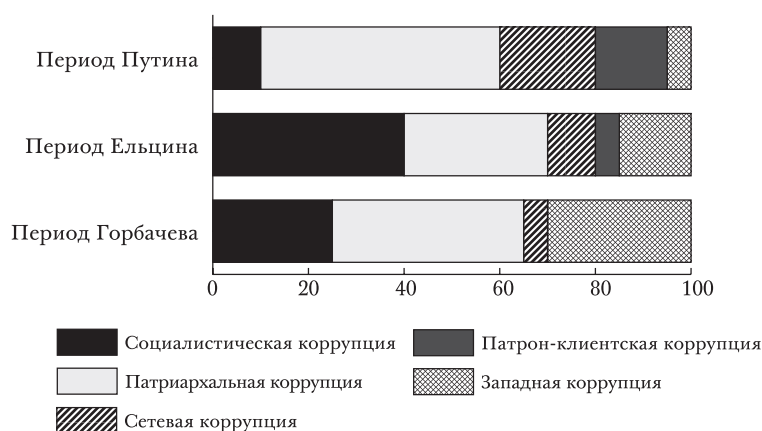


РИС. 12.1. Оценка вклада разных культурно-исторических типов коррупции в российскую коррупцию в периоды от Горбачева до Путина

Динамика бытовой коррупции

В этом и следующем параграфах будет рассмотрена структура и динамика российской коррупции, как бытовой так и деловой, по данным специальных социологических опросов, проводившихся фондом «ИНДЕМ» или при его методическом участии в 2001, 2005 и 2010 гг. В первых двух опросах участвовали граждане и предприниматели, в последнем — только граждане. Все выборки были репрезентативными для России в целом¹¹. Анализ данных о коррупционных практиках респондентов основывался на единой методике, разработанной в фонде «ИНДЕМ» в 2000 г. Она включала специальный набор вопросов о коррупционных практиках респондентов

11. Опросы 2001 г. проводились Фондом «ИНДЕМ» в рамках большого проекта, финансируемого Мировым банком. Было опрошено 1017 граждан и 709 предпринимателей. Опрос 2005 г. проводился на частные пожертвования российских предпринимателей. Было опрошено 3010 граждан и 1030 предпринимателей. Опрос 2010 г. проводился на средства федерального бюджета Российской Федерации в рамках программы мониторинга российской бытовой коррупции, осуществляемого по поручению президента Д. Медведева. В 70 регионах России было опрошено 17500 граждан с целью сравнения регионов друг с другом. Из этой выборки была сформирована подвыборка, репрезентирующая Россию, размером 3200 респондентов.

и статистические методы анализа ответов на эти вопросы¹². Ниже перечислены и пояснены основные используемые показатели.

- *Коррупционный охват* — доля респондентов, заявивших, что хотя бы раз попадали в коррупционную ситуацию (%).
- *Риск коррупции* — доля респондентов, попавших в коррупционную ситуацию при последнем по времени взаимодействии с представителем государства (%).
- *Готовность давать взятки* — доля респондентов, давших взятку в последней по времени коррупционной ситуации (%).
- *Интенсивность коррупции* — среднее число взяток в год, приходящихся на одного взяткодателя.
- *Средний размер взятки* — значение, получаемое усреднением размеров взяток без учета заданного числа самых больших и самых маленьких взяток (млн руб.)¹³.
- *Среднегодовой коррупционный взнос* — среднегодовые затраты на взятки одного взяткодателя (млн руб.).
- *Объем рынка бытовой коррупции* — оценка суммы взяток, выплаченных взяткодателями за год (млн руб.).

В табл. А12.1 приведены значения этих показателей для данных исследований 2001, 2005 и 2010 гг. Из таблицы видно, что существует устойчивая тенденция бегства граждан от взяток, что выражается в уменьшении готовности платить взятки и снижении интенсивности коррупции. Уменьшение риска коррупции в промежутке с 2005 по 2010 гг. объясняется реакцией взяткополучателей на начавшуюся борьбу с коррупцией. Вместе с тем несколько реже беря взятки, коррупционеры компенсируют это ростом размеров взяток.

Для оценки динамики рынка бытовой коррупции в реальном выражении мы скорректировали данные с уче-

12. Разработанная методика неоднократно подвергалась экспертизе американских и российских экспертов и была признана корректной и консервативной. Детальное описание методики представлено в работах: Сатаров 2004; 2006.

13. Были исключены равные доли завышающих и занижающих выбросов. Число исключенных выбросов зависит от размера выборки, но не превышает 5%.

том инфляции и динамики доходов, используя относительные индикаторы, такие как отношение размера взятки к величине прожиточного минимума и к среднему доходу. Изменение относительных показателей показывает, что абсолютные денежные доходы росли быстрее, чем выраженные в абсолютных единицах коррупционные расходы. Стоит отметить, что, хотя значения относительных денежных показателей в табл. 12.1 могут показаться малыми в расчете на душу населения, они оказываются намного выше в расчете на взяткодателя, так как не все граждане выплачивают взятки.

Статистический анализ в работе Сатарова (2013) показывает, что в социальном пространстве распределение коррупционных практик слабо зависит от социальных позиций. Ведущим обстоятельством является интенсивность взаимодействия членов социальных групп с государством.

Совсем иная картина характерна для специальных рынков бытовой коррупции. Начнем исследование со сравнения структуры специальных рынков бытовой коррупции, которая описывается долей коррупционных сделок на каждом из них. В табл. А12.2 сравниваются только данные 2005 и 2010 гг., поскольку в 2001 г. исследованием был изначально задан несколько иной перечень специальных рынков бытовой коррупции. Для удобства сопоставления в этой и следующих таблицах приводится значение характеристики вместе с ее рангом; ранг 1 приписывается самому высокому значению. В таблицах выделяются отдельные строки с данными, свидетельствующими о значительной и показательной динамике¹⁴. В табл. А12.2 выделены два рынка, которые характеризуются значимым ростом своей доли на общем рынке бытовой коррупции — это касается дошкольных учреждений и автоинспекций. Мощная негативная динамика бытовой коррупции в дошкольных учреждениях объясняется тем, что в этой сфере государственных услуг сформировался огромный дефицит, что и обуславливает коррупцию социалистического типа. Динамику коррупции среди дорожной полиции

14. Детальный анализ статистического веса различий см. в: Сатаров 2013.

мы обсудим ниже. Первое место здравоохранения обусловлено тем, что здоровье — самое востребованное публичное благо.

В следующих таблицах приложения приводятся данные и за 2001 г., но только для тех специальных рынков бытовой коррупции, которые тогда были включены в перечень.

В табл. А12.3, отражающей риск коррупции, выделены три рынка. На одном из них, получении помощи в милиции, наблюдается существенное падение риска коррупции. Второй рынок (автоинспекция) характеризуется отсутствием такого падения и сохраняет лидирующее положение. Третий выделенный рынок, отличающийся значимым ростом риска коррупции, связан с получением нужной работы или продвижения по службе¹⁵. Можно обратить внимание на то, что при лидирующем положении в структуре специальных рынков бытовой коррупции здравоохранение существенно уступает большинству других рынков по риску коррупции. Зафиксированное падение риска коррупции в милиции отчасти сопряжено с происшедшими за пять последних лет структурными изменениями: из ведения милиции исключены миграция и регистрация по месту жительства (вместе с паспортами).

В табл. А12.4 представлены данные о готовности давать взятки на различных рынках бытовой коррупции. Напомним, что готовность давать взятки в целом снижалась. Мы выделяем в табл. А12.4 три особых случая. Первый — неожиданный двукратный рост готовности давать взятки в сфере пенсионных услуг. Возможное объяснение — выход на пенсию поколения, в последние годы осваивавшего коррупционные практики. Второй — столь же существенное падение в сфере услуг по безопасности граждан. Возможно, этот феномен связан с изменением отношения граждан к милиции. В этом же ряду третий случай: столь же масштабное падение готовности платить взятки в сфере призыва на военную службу. Тут в качестве возможного объяснения могут фигурировать

15. Этот вид коррупции не всегда составляет часть государственной коррупции. Но он крайне важен для граждан, что и послужило причиной его включения в социологический опрос.

вать институциональные изменения (существенное сокращение сроков службы по призыву).

Цены на коррупционные услуги всегда активно реагируют на происходящее в стране и на отдельных коррупционных рынках. Это отчетливо видно из табл. А12.5. Рывок с 14-го места на 4-е обеспечен ростом в тринадцать с половиной раз размера средней взятки в милиции. Примерно в четыре раза больше берут теперь в дошкольных учреждениях и вузах. Взятки на традиционных рынках — в ГИБДД и здравоохранении — растут умеренными темпами: в два с половиной раза. Обращает на себя внимание падение средних размеров взяток в пенсионном и социальном обеспечении. Применяя экономические термины, можно было бы сказать, что на этих специальных рынках коррупции теперь зарабатывают не с цены, а с оборота.

При сравнении различных специальных рынков бытовой коррупции объем этих рынков является одним из интегральных показателей, характеризующих их динамику. Таблица А12.6 предоставляет соответствующую информацию. Наблюдается резкий рост коррупционных оборотов на рынке «услуг», предоставляемых дорожной полицией (более чем в три раза). В промежутке с 2001 по 2005 г. этот рынок сузился, что было вызвано рядом причин, первая из которых — институциональная, связанная с появлением мирового судопроизводства. В последние годы руководство дорожной полиции предприняло немало усилий для восстановления рынка коррупции на дорогах, что также видно по результатам данного исследования.

Годовые доходы от коррупции на рынке услуг по безопасности, которые должны предоставляться милицией, выросли с 2005 по 2010 г. почти в тринадцать (!) раз. Здесь причины роста коррупции кроются в неэффективности предоставления государственных услуг, глобальном разложении системы и полной потере управляемости. Не случайно полиция сейчас является главным объектом общественной критики и постоянной заботой государства, занявшегося реформированием этой сферы.

В табл. А12.6 выделяются еще три коррупционных рынка с возросшими годовыми доходами. С 2005 по 2010 г. более чем в два раза выросли доходы на кор-

рупционном рынке медицинских услуг, что вывело его на первое место. Рывок с 10-го на 5-е место совершили дошкольные учреждения, увеличив объемы своих коррупционных доходов почти в четыре раза. В этом случае рост коррупции обусловлен ростом дефицита данного вида услуг.

Одновременно мы наблюдаем и не менее впечатляющие примеры сокращения коррупционных рынков. Пожалуй, самый яркий пример — призыв на военную службу. Здесь с 2001 по 2005 г. наблюдался бурный рост коррупционного рынка, но в последние годы произошло более чем семикратное сокращение объема данного коррупционного рынка, по-видимому благодаря усилиям военного руководства.

Объем коррупционного рынка — удобный индикатор при анализе динамики специальных рынков, но он не позволяет проводить их сравнения, поскольку различия в объемах рынков во многом объясняются различиями в интенсивности использования гражданами разных услуг. Поэтому для интегрального сравнения рынков бытовой коррупции нужен специально сконструированный индикатор, основанный на характеристиках, не зависящих от интенсивности взаимодействия граждан с той или иной сферой государственных услуг. В нашем случае это риск коррупции, готовность платить взятки и средний размер взятки. Значение каждой характеристики преобразуется линейным образом так, чтобы минимальное значение принимало значение 0, а максимальное — 1. После этого преобразованные значения усредняются. Новая интегральная величина «Уровень бытовой коррупции» также находится в интервале от 0 до 1. Результаты описанных вычислений приведены на рис. 12.2.

В соответствии с данным индикатором лидирующее положение занимают два рынка: высшее образование и дорожная полиция. Далее с некоторым отрывом идет пара: призыв на военную службу и дошкольные учреждения. Если учесть зафиксированную выше динамику специальных рынков бытовой коррупции, то можно ожидать, что в скором будущем дорожная полиция выйдет на первое место, обогнав высшее образование, а на третье место выйдет скромное дошкольное образование.

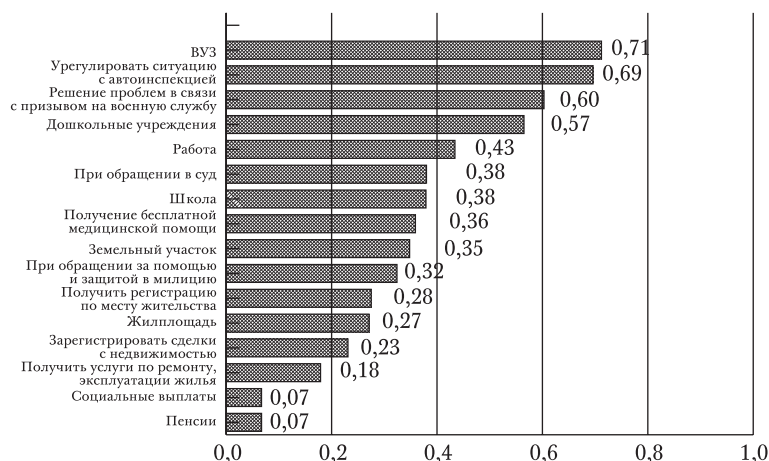


РИС. 12.2. Значения обобщенного индикатора «Уровень бытовой коррупции» для шестнадцати специальных рынков бытовой коррупции по данным 2010 г.

Специальные рынки бытовой коррупции весьма существенно отличаются друг от друга вследствие ряда факторов: интенсивностью взаимодействия граждан с соответствующими сферами государственных услуг; важность, критичность для граждан проблем, которые они решают на том или ином рынке государственных услуг; возможности альтернативных способов решения проблем. Понятно, что имеют значение и социальные позиции клиентов, обращающихся за услугами к государству.

Рост коррупции в образовании имел две основные причины. Первая — очевидная — состояла в недофинансировании образования в 90-х гг. XX в., вызванном критическим состоянием российских финансов. Вторая причина состоит в предоставлении в вузах отсрочки от армии, спрос на которую резко вырос во время первой чеченской войны и поддерживался негативным имиджем армии в дальнейшем. Данный факт поучителен тем, что коррупция в каком-либо институте не замыкается на особенности данного института, но объясняется также спецификой функционирования других институтов и характером среды, в которой функционирует институт.

Динамика деловой коррупции в России

Как упоминалось выше, имеются данные только двух больших опросов по деловой коррупции — 2001 и 2005 гг. Поэтому основные данные о динамике деловой коррупции в России будут касаться этого временного интервала. Для последующего периода будут даны некоторые качественные оценки. Особенности социологической коммуникации с предпринимателями не позволяли задавать им вопросы, подобные тем, что задавались гражданам. Поэтому перечень характеристик, которыми мы будем описывать практику деловой коррупции, будет короче. Мы ограничимся следующими характеристиками: коррупционный охват¹⁶, интенсивность коррупции, средний размер взятки и объем рынка деловой коррупции. Будут рассматриваться также и нормированные характеристики. Данные показатели деловой коррупции представлены в табл. 12.1.

Приведенные в таблице данные производят ошеломляющее впечатление: абсолютный размер взятки вырос более чем в тринадцать раз; объем рынка деловой коррупции вырос в девять раз, притом что интенсивность несколько снизилась, а коррупционный охват не изменился. Сопоставление объема коррупционного рынка с оборотом заставляет сделать вывод, что предприниматели отчисляют почти треть своего дохода на взятки, что представляется совершенно неправдоподобным. Недоумение подкрепляется тем обстоятельством, что приводимые оценки характеристик практики деловой коррупции являются оценками снизу — реальный объем коррупции выше¹⁷. Поэтому приведенные данные нуждаются в комментариях и обосновании.

16. В случае деловой коррупции коррупционный охват трактуется несколько иначе — как доля предпринимателей хотя бы раз дававших взятку по делам своего бизнеса.

17. Данный факт подтверждается тем, что метод социологических опросов сопровождается несколькими ограничениями. Во-первых, в выборку не попадает криминальный бизнес (наркотики, торговля людьми, контрабанда и т. п.) и сверхкрупный бизнес. Во-вторых, чем выше взятки, тем вероятнее уклонение от ответа во время опроса. В-третьих, сама методика статистического оценивания ориентирована на консервативные оценки.

ТАБЛИЦА 12.1
Сопоставление значений характеристик рынка деловой
коррупции в России в 2001 и 2005 гг.

Основные компоненты оценки рынка	2001	2005
Коррупционный охват, %	81,7	81,2
Интенсивность коррупции	2,25	1,80
Средний размер взятки, 1000 долл. США	11,0	137,23
Объем рынка деловой коррупции, млрд долл. США	33,8	318
Объем рынка деловой коррупции, нормированный величиной ВВП, %	11,2	53,7
Объем рынка деловой коррупции, нормированный величиной оборота, %	6,3	30,8

Одна из главных причин столь высоких значений объема рынка деловой коррупции по отношению к величине ВВП и оборота заключается в занижении официальными данными реального масштаба экономики. Хотя с 1996 г. в России расчет ВВП и оборота ведется (формально) по Системе национальных счетов (СНС), требования ее полностью не выполняются. В частности, резко занижается масштаб теневой экономики, а коррупция, как то требуется по стандартам СНС, не учитывается вовсе. Независимые оценки теневой экономики в России резко превосходят официальные данные. Наши расчеты, результаты которых совпадают с результатами некоторых других экспертов¹⁸, показывают, что к 2005 г. теневой оборот составил примерно 40% от реальной оценки полного («белого» и теневого вместе) оборота (без учета коррупции)¹⁹. При такой оценке

18. Schneider et al. 2010. Заметим, что ряд оценок, представленных в главе 11 настоящего сборника.

19. Под теневым оборотом здесь имеется в виду часть экономической активности, выведенная из-под налогообложения. Стоит также отметить, что рост коррупции и рост теневой экономики тесно взаимосвязаны. Одна из причин состоит в том, что взятки частично выполняют роль

отношение объема рынка теневой коррупции к обороту достигает 17%, что представляется более адекватной оценкой²⁰.

Важно также отметить, что выплачиваемые взятки не всегда представляют собой чистые издержки. Во-первых, взятки часто выплачиваются за услуги, направленные на снижение издержек путем уклонения от налогообложения и дорогостоящего регулирования. Во-вторых, некоторая часть доходов на рынке деловой коррупции идет на внутреннее потребление, принося прибыль бизнесу.

В любом случае очевидно, что рынок деловой коррупции в России огромен.

Тщательный статистический анализ собираемых социологических данных показал, что выборочное распределение размера взяток в сфере деловой коррупции весьма надежно аппроксимируется склейкой двух логнормальных распределений (Сатаров 2013). Первая часть склейки соответствует «типовым» взяткам, вторая — «большим» взяткам. В 2001 г. на «большие» взятки приходилось 5% всех наблюдений. В 2005 г. эта доля выросла в пять раз, одновременно выросли как «типые», так и «большие», последние — особенно резко.

Итак, зафиксированный рост деловой коррупции обеспечивался тремя процессами. Первый: с 2001 по 2005 гг. примерно в два раза вырос процент от месячного оборота, отчисляемый фирмами на выплаты взяток (имеется в виду совокупный оборот — легальный и теневой). Второй процесс: доля крупных взяток в общем массиве взяток выросла с 5% до 25%. Третий: рост полных оборотов

своеобразного налога с теневого оборота. С другой стороны, высокие коррупционные доходы усугубляют проблему их использования, расширяя сферу теневого потребления.

20. Полученные оценки значительно превышают оценки, основанные на исследовании, финансируемом Всемирным банком. В соответствии с последним российские фирмы выплачивали около 1,43% выручки в форме взяток в 2002 г. и около 1,07% выручки в 2005 г. на то, чтобы «выполнить работу». При исключении из рассмотрения сообщений о нулевых взятках (предполагая, что эти ответы были нечестными) проценты составляют 2,31 и 1,79 соответственно. Тем не менее стоит отметить, что в зависимости от понимания респондентами формулировки «выполнить работу», цифры Всемирного банка могут включать или не включать в себя откаты для получения правительственных контрактов и некоторые другие категории коррупции.

фирм. По нашим данным, медиана распределения фирм по месячному обороту выросла более чем в три раза.

Мы объясняем рост деловой коррупции изменением *альтернативных издержек* при выборе между двумя линиями поведения: правовой стратегией (честностью) и коррупционной стратегией. Издержки зависят от прямых затрат, оценок рисков различного рода негативных последствий, моральных оценок и индивидуальных предпочтений. Принимая решение, предприниматель взвешивает оцененные им издержки двух стратегий и выбирает ту, которая влечет меньшие издержки. Поэтому если издержки правовой стратегии выше, чем коррупционной, это должно приводить к общему росту коррупции.

Начиная с исследования 2001 г., в анкету предпринимателей включали вопрос, который позволял соизмерять оценку предпринимателями издержек честного и коррупционного поведения. С высоким уровнем статистической значимости было установлено, что высокие затраты на соблюдение правовых норм рассматриваются предпринимателями как препятствие более существенное, чем затраты на взятки, причем затраты на «правильное» поведение выросли с 2001 по 2005 г. благодаря действиям бюрократии (Сатаров 2013).

Структура политической и деловой коррупции

Разнообразие видов деловой коррупции может быть разложено на категории по двум принципиально различным основаниям: первое — кому платят, второе — кто платит. Первое основание порождает классификацию видов коррупции по специальным рынкам коррупции: по ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной) и видам регулирования (нефинансовое контрольное, надзорное; фискальное, налоговое; лицензионное; таможенное; правоохранительное). Второе основание порождает классификацию видов коррупции в соответствии с различными группами взяткодателей. Мы начнем с сопоставления типов взяткополучателей, используя структуру специальных рын-

ков коррупции, т.е. долю взяток, приходящихся на каждый рынок (сопоставление средних размеров взяток не выявило значимых различий)²¹.

Согласно результатам исследования 2005 г. львиная доля взяток приходится на исполнительную власть (87,4%), ветвь законодательной власти находится на втором месте с долей в 7,1%, а на долю судебной власти остается лишь 5,5%.

Это прямое следствие чрезмерной зарегулированности экономической деятельности. Указанная структура фиксировалась и по данным 2001 г. Не наблюдается зависимости между масштабом бизнеса (малый, средний, большой) и тяготением к той или иной ветви власти при коррупционных взаимодействиях.

Далее мы сконцентрируем внимание на коррупции исполнительной власти, но вначале кратко обсудим судебную и политическую коррупцию. Согласно представленным выше оценкам судебная власть наименее всего подвержена коррупции. Что, впрочем, не говорит о ее беспристрастности. Обычные (неполитизированные) уголовные дела характеризуются огромным обвинительным уклоном: не более половины процента оправдательных приговоров. В случае наличия влияния третьей стороны, будь то политическое влияние или коммерческий интерес, решение судов носит характер поддержки интересов третьей стороны. Обвинения М. Ходорковского и П. Лебедева в известном деле «ЮКОСа» служат одним из ярких примеров. К этой категории дел также относятся все дела о нарушении избирательных прав²².

Важной частью политической коррупции²³ в России является упомянутая коррупция в сфере избирательной системы. В середине нулевых годов она была изменена под предлогом борьбы с терроризмом. Непосредственное отношение к коррупции имеет принятие новых за-

21. Средний размер взятки незначительно варьируется между различными ветвями власти.

22. Более детальный анализ российской судебной системы см. в: Горбуз и др. 2010.

23. Под термином «политическая коррупция» мы имеем в виду незаконное использование должностного положения в целях усиления чьей-то власти.

конов о выборах в Государственную думу и о выборах президента страны.

В статье Перссона, Табеллини и Требби (Persson, Tabellini, and Trebbi 2003) различные избирательные системы были охарактеризованы двумя параметрами: первый — уровень барьеров для входа на политический рынок, второй — степень независимости избираемых от избирателей (см. также: Myerson 1993). Было показано, что чем выше уровень барьеров и выше степень независимости избираемых от избирателей, тем выше уровень коррупции в стране. Изменения, внесенные в избирательное законодательство России, значительно подняли барьеры для политических партий с одной стороны, а с другой — ограничили граждан в участии. Политическая коррупция этим не исчерпывается. В числе ее постоянных проявлений — торговля административными постами на всех уровнях власти и принятие законов по мотивам, далеким от интересов избирателей.

Обратимся к рутинным функциям исполнительной власти. Диаграмма на рис. 12.3 представляет распределение доли коррупционных сделок между разными сферами регулирования, осуществляемого исполнительной властью.

Мы видим из диаграммы, что структура специальных рынков коррупции по сферам экономического регулирования довольно стабильна. Дополнительный анализ показывает, что малому бизнесу чаще, по сравнению с бизнесом другого масштаба, приходится платить взятки представителям правоохранительных органов. Крупный бизнес чаще платит налоговым органам, а средний — лицензионным. Отдельного примечания заслуживает аспект коррупционного влияния милиции (обычной полиции безопасности). В 90-е гг. были открыты широкие возможности контроля над частными собственниками, особенно это касается законов, регулирующих работу милиции. Это быстро привело к масштабной коррупции, особенно в сфере малого бизнеса. Позднее неоднократно предпринимались попытки внести изменения в законы и снизить коррупционное давление полиции на бизнес, однако мы видим, что коррупционное давление на бизнес не просто сохранялось, но даже росло.

РОССИЙСКАЯ КОРРУПЦИЯ

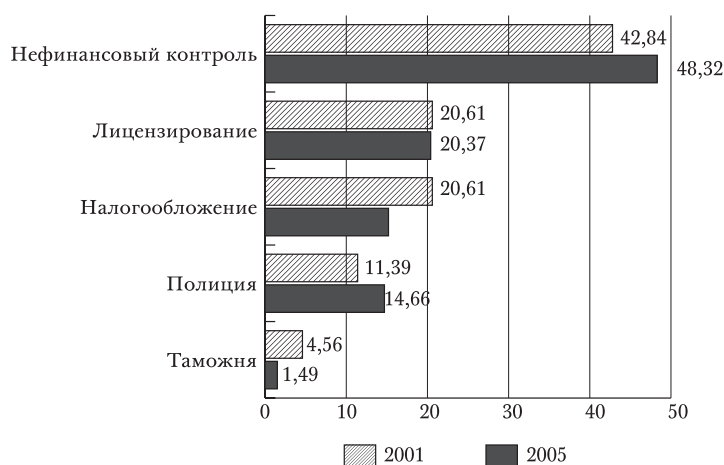


РИС. 12.3. Доля взяток (в %) выплачиваемых в различных сферах регулирования во всей совокупности зафиксированных коррупционных сделок (от числа ответивших на вопрос) по данным 2001 и 2005 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: Здесь термин «нефинансовый контроль» обозначает пожарную безопасность, санитарный контроль, здравоохранение и др.

Предпринятый в наших исследованиях анализ позволил выявить типы стратегий адаптации бизнеса к дефектам институциональной среды (Сатаров 2013). Одной из наиболее успешных бизнес-стратегий является коррупция. Хотя взятки для предприятий обременительны, они вынуждены идти на это в силу ощущаемой ими неэффективности государственного регулирования и значительных административных препятствий. Другой путь к реализации успешности бизнеса — захват бизнеса властью. Предприятия, идущие по этому пути, достаточно крупны и, более того, вступают в сильные партнерства. В итоге им практически нет необходимости прибегать к обычной коррупции в виде дачи взяток.

Следующая по результативности стратегия — систематически «подкармливать» представителей власти в сравнительно небольших размерах, превращая их в «бизнес-партнеров». Подчеркнем, что этой стратегии придерживается достаточно малое количество предприятий. Она, по-видимому, неустойчива по сравнению с другой, которой пользуются многочисленные

и успешные предприятия: давать средние по размеру взятки «своим людям» и активно прибегать к блату. Остальные стратегии менее успешны, к примеру — редко давать взятки, причем в небольших размерах. Результатом (а возможно, и причиной) выбора такой стратегии является очень низкая эффективность бизнеса.

Мы не располагаем надежными социологическими данными о динамике коррупции после 2005 г., но можем судить об общей тенденции по косвенным свидетельствам. По сообщениям правоохранительных органов, в частности, можно судить (приблизительно, конечно) об увеличении размеров взяток. Антикоррупционная кампания, проведенная президентом Д. Медведевым, имела негативное влияние: один из крупных предпринимателей сказал про представителей власти: «Они теперь берут как в последний раз», намекая на резкий взлет размеров взяток.

Оценка российской коррупции по международным рейтингам

Начиная с середины 1990-х гг. оценки коррупции в России начали включать в различные индексы, разрабатываемые организациями по мониторингу коррупции среди стран²⁴. Проект Всемирного банка «Индикаторы качества государственного управления» (World Governance Indicators, WGI) формирует комплексный показатель, агрегирующий оценки нескольких различных исследований, проводимых экспертами, специальными организациями и бизнесменами. Для получения комплексного показателя используется унифицированная методика преобразования, позволяющая рассчитать стандартные ошибки оценок. Динамика показателя «Сдерживание коррупции» для России проекта Индикаторы качества государственного управления, отражающего ее процентное положение в течение рассматриваемого периода, представлена на рис. 12.4 (большему значению показателя соответствует меньший уровень коррупции).

24. Данные и описание методики см. на сайте: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

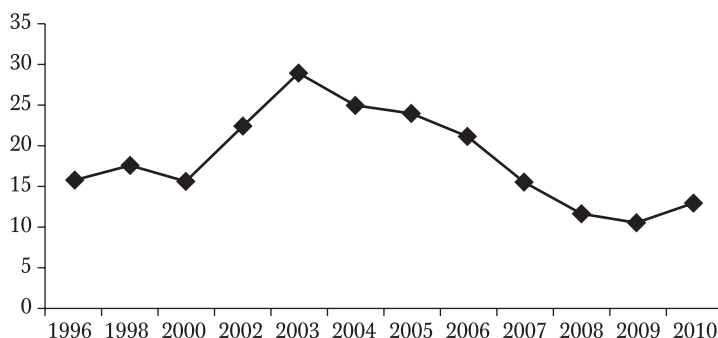


РИС. 12.4. Динамика показателя «Сдерживание коррупции» для России в соответствии с данными проекта «Индексы качества государственного управления»

Источник: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Большую часть времени Россия занимала положение среди 20% стран с наименьшим значением показателя «Сдерживание коррупции» (т.е. уровень коррупции в России был выше, чем в 80% стран). Относительно небольшие колебания процентилей России в 1996–2000 и 2007–2010 гг. были слишком незначительны для того, чтобы отразить статистически значимое изменение в уровне коррупции. Тем не менее улучшение в оценках 2003–2004 гг., когда Россия достигла 25-го процентиля, было значимо на 10-процентном уровне по сравнению с наихудшими годами, включающими последние оценки, когда положение России снизилось до 11–13 процентилей.

Тем не менее стоит отметить, что показатели проекта «Индексы качества государственного управления» в значительной мере основаны на субъективных оценках коррупции, производимых экспертами, руководителями фирм или домохозяйств²⁵. Исследования, проведенные фондом «ИНДЕМ», проиллюстрировали, что результаты восприятия коррупции подвержены влиянию со стороны уровня доверия к представителям власти

25. Детальное описание и анализ методики проекта «Индексы качества государственного управления», в том числе ссылки на ряд исследовательских работ, доступны по адресу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

или, более широко, отношения респондентов к представителям власти (Сатаров, 2013). Таким образом, возможно, что представленная на рис. 12.4 динамика не соответствует действительности.

На наш взгляд, коррупция в России (в большей степени деловая коррупция) постоянно росла в период с 2001 по 2009 г., а в 2004 г. уже превысила уровень конца 1990-х. Помимо социологических исследований, проведенных «ИНДЕМ», такое представление подтверждается данными статистики уголовных дел, указывающих на резкое увеличение размера взяток²⁶.

Последствия коррупции в России

Россия является страной с масштабной эндемической коррупцией. В таком состоянии коррупция из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превращается в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан и государства. В таком критически болезненном состоянии практически каждое негативное последствие превращается в вызов. Перечень основных последствий-проблем-вызовов приведен ниже.

1. *Неконтролируемый и стремительный рост коррупции.* Речь идет о своеобразном лавинообразном процессе, в котором коррупция порождает коррупцию. Мы исходим из общего положения, согласно которому коррупция является следствием неэффективностей, наподобие дефектов управления или проблем общественных отношений. Масштабная коррупция порождает новые неэффективности, дефекты и проблемы, а они, в свою очередь, порождают новые разновидности коррупции и способствуют экспансии уже существующих видов коррупции.
2. *Коррупция — гигантская институциональная ловушка.* В условиях повсеместно распространенной коррупции становится сложным найти «честных» представителей власти, готовых встать на путь искоренения

26. См., например, <http://ria.ru/society/20120127/550090330.html>.

текущей коррупции. Таким образом, страна оказывается в ловушке равновесия с высоким уровнем коррупции, из которого затруднительно выбраться (Aidt, 2003). Более того, с учетом сложностей и возможностей злоупотребления, возникающих при противодействии коррупции в текущей обстановке (в ряде стран наблюдались случаи использования антикоррупционных кампаний для ликвидации политических оппонентов), издержки, сопряженные с преодолением коррупции, могут существенно превосходить текущие издержки от самой коррупции.

3. *Привыкание к коррупции.* Коррупция является неформальной практикой, носящей массовый характер. В такой ситуации неформальная практика превращается в неформальную норму, осуждаемую на словах, но приемлемую по факту применения, что сильно затрудняет противодействие ей.
4. *Коррупция — угроза общественной и национальной безопасности.* Масштабной коррупцией охвачены все силовые и правоохранительные ведомства, а также органы, занимающиеся контролем за соблюдением стандартов в самых разных областях (строительство, пожарная безопасность, уход за детьми и т.п.). Коррупция в них эквивалентна их неэффективности.
5. *Коррупция — основная причина деградации «человеческого капитала».* Коррупция в здравоохранении вносит весомый вклад в уменьшение продолжительности жизни и в снижение уровня здоровья людей. Коррупция в образовании приводит к деинтеллектуализации нации.
6. *Коррупция разъедает сферу права.* Коррупция разрушает базовые правовые отношения в обществе, без которых его нормальное существование немыслимо. Коррупция выражается, в частности, в избирательном применении, в результате чего формируется альтернативная теневая квазиправовая система, сосуществующая с официальным правом, искажая и разъедая его. С этим последствием связано другое, еще более серьезное последствие, — катастрофически растущий разрыв между законами и их исполнением.
7. *Коррупция формирует в России аномальную экономику.* Масштаб коррупции в России таков, что экономика

страны превратилась в аномальную экономику. В такой экономике, окруженной аномальными коррупционными условиями, перестают действовать фундаментальные экономические законы. Частный пример: когда взятки становятся стандартными издержками бизнеса, усложняется задача определения реального финансового состояния бизнеса.

8. *Коррупция изменяет структуру государственного бюджета.* Коррупция в сфере налогового администрирования снижает способность государства собирать налоговые поступления эффективным образом и вынуждает формировать налоговую политику, основанную на предположении о том, что налоговые инспектора могут вступить в сговор с налогоплательщиками.

Все восемь перечисленных следствий-вызовов взаимодействуют в различных сочетаниях друг с другом и усиливают друг друга, раскручивая спираль коррупции и усугубляя ее негативные последствия.

Заключение

Выше мы описали масштаб и динамику коррупции в России, выделив основные последствия. Логичным образом напрашивается вопрос: как можно исправить текущую ситуацию? Ответ на него неоднозначен. В случае России бюрократия во многом вышла из подчинения верховной власти во всем, что касается реализации ее стандартных, предусмотренных законами функций, а критическая неэффективность власти делает социально-политическую ситуацию взрывоопасной. Именно этим обусловлены спорадические попытки верховной власти ограничить коррупцию, в том числе и самая масштабная, начатая Медведевым. Но есть веские основания сомневаться в успехе его усилий. С 2009 г. были приняты два национальных плана противодействия коррупции, а в промежутке еще и стратегия. Все это было сделано без участия профессионалов, какого-либо предварительного анализа ситуации, принятия индикаторов, указывающих на эффективность противодействия коррупции. Мы обязаны констатировать, что противодействие кор-

рупции в России станет возможным только при условии ликвидации монопольного всевластного положения бюрократии. Это означает необходимость восстановления в России политической конкуренции, разделения властей и свободы негосударственного сектора — предпринимательства, СМИ, общественных организаций. Тогда станет возможным применение всевозможных рецептов, учитывающих в том числе накопленный негативный опыт.

Библиография

- Горбуз А. К., Краснов М. А., Мишина Е. А., Сатаров Г. А. 2010. *Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа*. СПб.: Норма.
- Галицкий Е., Левин М. 2007. «Коррупционные взаимоотношения бизнеса и власти (опыт эмпирического анализа)», *Вопросы экономики*. № 1. С. 19–32.
- Галицкий Е., Левин М. 2010. «Белое и черное: сколько стоит быть студентом?» *Terra Economicus*. № 8(3). С. 103–112.
- ИНДЕМ (Региональный общественный фонд «Информатика для демократии»). 2001. «Разнообразие стран и разнообразие коррупции (Анализ сравнительных исследований)», Аналитический доклад Г. Сатаров, С. Пархоменко. М.: ИНДЕМ; http://www.anti-corr.ru/indem/2001razn_corr.doc.
- Клямкин И. М., Тимофеев Л. М. 2000. *Теневая Россия: экономико-социологическое исследование*. М.: РГГУ.
- Левин М. И., Бакалейник Э. А., Миркин Б. Г. 2002. “Intelligent k-means clustering analysis of newspaper articles on bribing”, *Искусственный интеллект*. № 2.
- Леденева А., Шекшня С. 2011. «Бизнес в России: неформальные практики и антикоррупционные стратегии», *Russie.Nei.Visions*. № 58. Март.
- Мысловский, Е. Н. 2007. *Коррупция в России: преступление или образ жизни*. М.: Экон-Информ.
- Полтерович, В. М. 2001. «Трансплантация экономических институтов», *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 24–50.
- Сатаров, Г. А. (ред.). 2004. *Антикоррупционная политика*. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС».
- Сатаров, Г. А. 2006. «Измерение бытовой коррупции в массовых социологических опросах», *Вестник общественного мнения*. № 3(83).
- Сатаров, Г. А. 2007. «Как измерять и контролировать коррупцию», *Вопросы экономики*. № 1. С. 4–10.
- Сатаров, Г. А. 2013. *Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа*. М.: Фонд «Либеральная Миссия».

- Тимофеев, Л. М. 2000. *Институциональная коррупция: Очерки теории*. М.: [б. и.].
- Abed, George T., and Sanjeev Gupta, eds. 2002. *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Aidt, Toke S. 2003. "Economic Analysis of Corruption: A Survey," *Economic Journal* 113(491): 632–52.
- Allina-Pisano, Jessica. 2010. "Social Contracts and Authoritarian Projects in Post-Soviet Space: The Use of Administrative Resource," *Communist and Post-Communist Studies* 43(4): 373–82.
- Banerjee, Abhijit V., Rema Hanna, and Sendhi IMullainathan. 2012. "Corruption," MIT Department of Economics Working Paper No. 12–08. Available at <http://ssrn.com/abstract=2022236>.
- Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor, and Jean-Francois Richard. 2003. "The Transplant Effect," *American Journal of Comparative Law* 51(1): 163–204.
- Campos, Edgardo J., and Sanjay Pradhan, eds. 2007. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: World Bank.
- Campos, Nauro F., Ralitzia D. Dimova, and Ahmad Saleh. 2010. "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth," CEPR Discussion Paper No. DP8140. Available at <http://ssrn.com/abstract=1718935>.
- Cheloukhine, Serguei, and Joseph King. 2007. "Corruption Networks as a Sphere of Investment Activities in Modern Russia," *Communist and Post-Communist Studies* 40(1): 107–22.
- Dininio, Phyllis, and Robert W. Orttung. 2005. "Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions," *World Politics* 57: 500–529.
- Durkheim, Emile. 1951. *Suicide: a Study in Sociology*. New York: Free Press.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufman. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition," *Journal of Comparative Economics* 31(4): 751–73.
- Kotkin, Stephen, and András Sajó, eds. 2004. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.
- Lambsdorff, Johann G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larsson, Tomas. 2006. "Reform, Corruption, and Growth: Why Corruption Is More Devastating in Russia than in China," *Communist and Post-Communist Studies* 39: 265–81.
- Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. "Corruption and Institutions in Russia," *European Journal of Political Economy* 16: 113–32.
- Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics* 110: 681–712.
- Méndez, Fabio, and Facundo Sepúlveda. 2006. "Corruption, Growth and Political Regimes: Cross Country Evidence," *European Journal of Political Economy* 22(1): 82–98.
- Merton, Robert K. 1938. "Social Structure and Anomie," *American Sociological Review* 3(5): 672–82.

- Myerson, Roger B. 1993. "Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game Theoretic Analysis," *Games and Economic Behavior* 5: 118–32.
- Osipian, Ararat. 2007. "Corrupt Organizational Hierarchies in the Former Soviet Bloc," MPRA Paper 7591, University Library of Munich, Germany.
- . 2009. "Education Corruption, Reform, and Growth: Case of Post-Soviet Russia," available at http://mpa.ub.uni-muenchen.de/17447/1/MPRA_paper_17447.pdf.
- Paldam, Martin. 2002. "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics," *European Journal of Political Economy* 18(2): 215–40.
- Pellegrini, Lorenzo, and Gerlagh Reyer. 2004. "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels," *Kyklos* 57(3): 429–56.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption," *Journal of the European Economic Association* 4: 958–89.
- Pleines, Heiko. 2000. "Large-Scale Corruption and Rent-Seeking in the Russian Banking Sector." In *Economic Crime in Russia*, ed. A. Ledeneva and M. Kurkchian. London: Kluwer Law International, 191–207.
- Polterovich, Victor M. 2001. "Transplantation of Economic Institutions" (in Russian), *Economics of Contemporary Russia* 3: 24–50.
- Popov, O. 2005. "Diagnosing Corruption in Russia: A Sociological Analysis," *Russian Social Science Review* 46(1): 22–38.
- Radaev, Vadim. 2000. "Corruption and Violence in Russian Business in the late 1990s." In *Economic Crime in Russia*, ed. A. Ledeneva and M. Kurkchian, London: Kluwer Law International, 63–82.
- Rose-Ackerman, Susan, ed. 2006. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Safavian, Mehnaz S., Douglas H. Graham, and Claudio Gonzalez-Vega. 2001. "Corruption and Microenterprises in Russia." *World Development* 29(7): 1215–24.
- Schneider, Frank, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007," Policy Research Working Paper Series 5356, World Bank.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108: 599–618.
- Stefes, Christoph H. 2007. "Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries," *Perspectives on Global Issues* 2(1): 1–16.
- Yakovlev, Andrei. 1999. "Black Cash Tax Evasion in Russia: Its Forms, Incentives and Consequences at Firm Level," BOFIT Discussion Paper 3/1999, Bank of Finland, Institute for Economics in Transition.
- Yan, Sun. 1999. "Reform, State and Corruption. Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?," *Comparative Politics* 32(1): 1–20.

Приложение

ТАБЛИЦА А12.1
Сопоставление значений характеристик рынка бытовой
коррупции в России в 2001, 2005 и 2010 гг.

Характеристика	2001	2005	2010
Коррупционный охват, %	50,4	54,9	51,0
Риск коррупции, %	25,7	35,0	28,9
Готовность давать взятки, %	74,7	53,2	47,3
Интенсивность коррупции	1,19	0,882	0,761
Средний размер взятки, руб.	1817	2780	5285
Средний размер взятки, отнесенный к величине прожиточного минимума, %	121	92	93*
Средний размер взятки, отнесенный к величине среднегодового месячного подушевого дохода, %	59,3	34,3	28,7*
Среднегодовой коррупционный взнос, руб.	2162	2452	4022
Среднегодовой коррупционный взнос, отнесенный к величине прожиточного минимума, %	144	81	70*
Среднегодовой коррупционный взнос, отнесенный к величине среднегодового месячного подушевого дохода, %	70,6	30,0	21,8*
Объем рынка бытовой коррупции, млн руб.	84750	129003	164221
Объем рынка бытовой коррупции, отнесенный к годовым расходам на конечное потребление домашних хозяйств, %	2,0	1,2	0,75*
Объем рынка бытовой коррупции, отнесенный к величине ВВП, %	0,95	0,60	0,42**

Источник: Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации, МЭР, 2001. Доступен по ссылке: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4ceb4415291f1/doklad_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4ceb4415291f1

Примечания: * — для 2010 г. используется прогнозное значение знаменателя;
** — использован ВВП 2009 г.

РОССИЙСКАЯ КОРРУПЦИЯ

ТАБЛИЦА А12.2

Сравнение структуры рынка бытовой коррупции в 2005 и 2010 г. по доле взяток (коррупционных сделок), совершаемых на каждом из специальных рынков бытовой коррупции. Для каждого года приводится ранг доли; ранг 1 приписан рынку с самой большой долей сделок

Ситуация	2005		2010	
	Доля, %	Ранг	Доля, %	Ранг
1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице	23,2	1	26,3	1
2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.)	2,8	12	6,0	4
3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п.	3,0	11	1,9	14
4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п.	11,8	2	9,1	3
5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п.	2,1	16	1,8	15
6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п.	5,0	8	2,7	12
7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу	2,4	15	1,2	16
8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе	6,9	4	4,1	7
9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него	2,8	13	3,6	9
10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т. п.	6,9	5	4,4	6
11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.)	5,6	6	4,9	5
12. При обращении в суд	3,2	9	3,2	10
13. При обращении за помощью и защитой в милицию	3,1	10	3,7	8
14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п.	5,3	7	2,9	11
15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.)	11,2	3	17,9	2
16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.)	2,5	14	2,1	13

ТАБЛИЦА А12.3

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 гг. по величине риска коррупции (R). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (r) риска коррупции; ранг 1 приписан рынку с самым высоким риском коррупции

Ситуация	2005			2010	
	2001	R	r	R	r
1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице	23,5	37,7	9	25,5	12
2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.)		55,9	3	51,2	2
3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п.	13,2	41,0	5	34,5	6
4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п.	36,0	52,1	4	45,9	3
5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п.	11,3	11,4	16	13,0	16
6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п.	16,2	19,8	15	14,7	15
7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу	32,6	57,7	2	40,0	4
8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе	24,6	29,2	14	39,2	5
9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него	14,9	39,8	7	33,3	7
10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т.п.	28,9	34,3	10	28,4	10
11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.)	32,2	29,5	13	30,3	9
12. При обращении в суд	26,2	39,5	8	31,1	8
13. При обращении за помощью и защитой в милицию	27,4	40,2	6	26,3	11
14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п.	19,7	32,7	12	23,0	14
15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.)	59,3	59,6	1	52,4	1
16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.)		33,3	11	24,4	13

РОССИЙСКАЯ КОРРУПЦИЯ

ТАБЛИЦА А12.4

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине готовности давать взятку (R). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (r) значения величины R ; ранг 1 приписан рынку с самой высокой готовностью давать взятку

Ситуация	2005			2010	
	2001	R	r	R	r
1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице	80,4	62,0	5	53,5	3
2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.)		67,5	2	42,1	6
3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п.	76,2	60,8	6	50,0	4
4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п.	66,7	63,2	4	54,8	2
5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п.	50,0	17,1	16	34,8	10
6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п.	47,4	30,6	15	32,4	12
7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу	50,0	63,4	3	33,3	11
8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе	80,0	35,0	13	38,5	8
9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него	75,0	51,1	8	37,8	9
10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т. п.	75,6	41,9	11	30,9	14
11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.)	60,5	31,6	14	32,3	13
12. При обращении в суд	59,4	43,6	10	30,0	15
13. При обращении за помощью и защитой в милицию	77,3	54,7	7	28,3	16
14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п.	76,0	48,9	9	45,9	5
15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.)	86,0	68,9	1	69,3	1
16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.)		40,0	12	40,7	7

ТАБЛИЦА А12.5
Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине среднего размера взятки (R). Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (r) средней взятки; ранг 1 приписан рынку с самым высоким средним размером взятки

Ситуация	2001	2005		2010	
		R	r	R	r
1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице	1093	1423	13	3476	9
2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.)		1824	11	8025	5
3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п.	1238	2312	8	1933	13
4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п.	4305	3869	4	12909	2
5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п.	50	2250	10	1583	15
6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п.	250	3467	6	1891	14
7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу	3250	15409	1	19333	1
8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе	963	2448	7	8000	6
9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него	2000	3713	5	6313	8
10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т. п.	2529	5548	3	7409	7
11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.)	292	400	16	787	16
12. При обращении в суд	13964	9570	2	12643	3
13. При обращении за помощью и защитой в милицию	1715	930	14	12571	4
14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п.	664	1426	12	3413	10
15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.)	896	920	15	2445	12
16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.)		2260	9	2667	11

РОССИЙСКАЯ КОРРУПЦИЯ

ТАБЛИЦА А12.6

Сравнение специальных рынков бытовой коррупции в 2001, 2005 и 2010 г. по величине годового объема рынка (*R*, млн руб.).

Для 2005 и 2010 г. приводится ранг (*r*) годового объема; ранг 1 приписан рынку с самым высоким значением годового объема рынка коррупции

Ситуация	2001	2005		2010	
		<i>R</i>	<i>r</i>	<i>R</i>	<i>r</i>
1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике и в больнице	18072	17145	2	35295	1
2. Дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и т. п.)		3635	10	13838	5
3. Школа: поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и т. п.	2103	3950	8	1743	12
4. Вуз: поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и т. п.	13481	24941	1	20783	3
5. Пенсии: оформление, перерасчет и т. п.	9	337	16	1479	13
6. Социальные выплаты: оформление прав, перерасчет и т. п.	199	3434	12	1858	11
7. Решение проблем в связи с призывом на военную службу	380	15117	3	2090	10
8. Работа: получение нужной должности или обеспечение продвижения по службе	1685	6129	7	4068	8
9. Земельный участок: приобретение (для дачи или ведения своего хозяйства) и/или оформление права на него	603	3609	11	849	16
10. Жилплощадь: получение и/или оформление юридического права на нее, приватизация и т. п.	3691	12766	4	4074	7
11. Получение услуги по ремонту, эксплуатации жилья у муниципальных служб по эксплуатации (ДЕЗ и пр.)	680	665	15	1039	15
12. При обращении в суд	8234	8958	5	4956	6
13. При обращении за помощью и защитой в милицию	898	1265	14	16211	4
14. Получение регистрации по месту жительства, паспорта или заграничного паспорта, разрешения на оружие и т. п.	1975	3749	9	3900	9
15. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и т. п.)	11051	7835	6	24436	2
16. Регистрация сделки с недвижимостью (дома, квартиры, гаражи и т. п.)		2361	13	1087	14

Часть III
Ресурсы и окружающая среда

ГЛАВА 13

КЛИФФОРД Г. ГЭДДИ
И БАРРИ У. ИКЕС

Ресурсная зависимость России

РОССИЯ — ведущий мировой производитель жидких углеводородов и ряда других природных ресурсов. Эта страна зависит от своих природных богатств еще со времен Петра I. До Первой мировой войны источником ресурсной ренты было сельское хозяйство (см. Gregory 1994, 17). Советская экономическая модель характеризовалась экстенсивным ростом, т.е. за счет накопления факторов производства. В советский период источники ренты изменились. Перед Второй мировой войной главными факторами экстенсивного роста и индустриализации были сельское хозяйство и избыток рабочей силы. Однако в послевоенный период ресурсная рента, получаемая от добычи жидких углеводородов, начала играть более заметную роль. Увеличение нефтегазовой ренты, особенно после разработки месторождений в Западной Сибири в 1970-х гг., фундаментально изменило структуру советской экономики и привело к зависимости от ресурсной ренты, которая и по сей день доминирует в экономической системе¹.

В этой главе мы определяем понятие ресурсной ренты, оцениваем ее размеры в России и обосновываем ее роль в экономическом росте страны на протяжении последних сорока лет. Мы также анализируем политическую экономию зависимости от ресурсной ренты. Эво-

1. Понятие зависимости роста российской экономики от ресурсов широко обсуждается (например, Ofer 1987; Gregory 1994). Как правило, оно трактуется как экстенсивный рост, который противопоставляется интенсивному росту. Научная литература о понятии ресурсной ренты и ее важности для экономики, насколько нам известно, практически отсутствует. Исключения рассмотрены в одном из последующих примечаний.

люция системы управления ресурсной рентой началась в раннесоветский период, шла в 1990-е гг. и продолжается сегодня. Мы прослеживаем эту эволюцию, описываем характер сегодняшней системы управления рентой и изучаем следствия из этой системы для будущего экономического роста России.

История российской и советской ресурсной зависимости

Нефть и газ представляют собой важную часть российской экономики с момента первых открытий нефтяных месторождений в Баку в XIX в. К 1901 г. российская нефтяная отрасль добывала приблизительно 250 000 баррелей нефти в сутки, почти наравне с Соединенными Штатами². Добыча нефти в России сильно пострадала от беспорядков в десятилетие, приведшее к Первой мировой войне, и до середины 1930-х гг. не возвращалась к уровню начала века. Даже притом, что были открыты огромные месторождения на Урале, а объемы добычи нефти росли, еще в 1959 г. почти 65% энергопотребления приходилось на уголь, торф, сланец и дрова³. Советские планировщики не осознавали всей важности нефти и газа до конца 1960-х — начала 1970-х гг. Тем не менее изобилие ресурсов сформировало сам путь развития советской экономики. С самых первых дней тот факт, что нефть и газ добывались в стране (и вывозились из нее), позволял командной экономике развиваться без необходимости соблюдать ограничение платежного баланса, требующее сдерживать потери и неэффективность. Позже открытие больших запасов нефти в Западной Сибири в начале 1970-х гг., строительство газопровода Уренгой, поставившего газ в Западную Европу, а также резкий рост мировых цен, в результате ко-

2. См.: Грассе (2005, ch. 1), где рассказывается о ранней истории российской нефтяной отрасли.

3. Экспорт нефти и нефтепродуктов был важен даже в 1930-е гг., однако доля нефти и газа в суммарном производстве энергии упала с 1928-го до конца 1940-х гг. (Campbell 1968, 2–10). Уголь, дрова, сланец и торф использовались все активнее. Упор на увеличение доли нефти и газа не делался до 1960-х гг.

торого повысилась ценность новой советской нефти, изменили курс Советского Союза⁴.

Аналогичным образом обрушение мировых цен на нефть в середине 1980-х решительно повлияло на экономическую и в конечном итоге политическую судьбу страны. Непосредственно затронутой оказалась нефтяная отрасль. Распад СССР и уничтожение центрального планирования нанесли двойной удар по советской нефтяной промышленности, поскольку когда-то единая отрасль теперь была разбросана по разным странам, а интегрированные сети обслуживания и поставок (в том числе поставок основного оборудования для нефтяных месторождений) распались на части. Число добывающих компаний умножилось в начале 1990-х гг., однако вместо выигрыша от увеличения конкуренции отрасль пострадала от острых проблем с финансированием и оборудованием, что привело к простоям скважин и падению объемов добычи. Было несколько исключений — в частности, «Лукойл» и «Сургутнефтегаз», которые с самого начала возникли в виде интегрированных компаний — но у большинства добывающих компаний наблюдалось существенное падение добычи. Обратная консолидация нефтяного сектора произошла лишь в конце десятилетия⁵.

Газовая отрасль развивалась совсем иначе. Газпром образовался как единая интегрированная компания из советского Министерства газовой промышленности. Он отвечал как за внутренний, так и за экспортный рынок.

Несмотря на эти многочисленные изменения, нефть и газ по-прежнему играют преобладающую роль в экономике страны (см. главы 14 и 15 данного тома) и снова находятся под контролем небольшой группы частных лиц.

4. Здесь и далее, говоря о «ценах на нефть», а не «ценах на нефть и газ», мы прибегаем к упрощению. Две эти цены тесно взаимосвязаны. Газопроводы требуют огромных первоначальных инвестиций, поэтому долгосрочные контракты на поставку газа являются нормой. В этих контрактах цены на природный газ почти всегда привязаны к ценам на нефть, поэтому резкие подъемы цен на нефть ведут к росту цен на газ. То же самое происходит при снижении цен на нефть.

5. Более подробно см.: Grace (2005) и Gustafson (2012).

Ресурсная рента

Оценка важности нефти и газа для экономики может вызвать споры. По национальным счетам на эти отрасли приходится около 11% от общего ВВП⁶. С другой стороны, они являются источником почти двух третей всей государственной экспортной выручки и почти половины доходов федерального бюджета⁷. Как мы вскоре покажем, рисуя полную картину роли нефти и газа в экономике страны, следует начинать с чего-то большего, чем одна только экспортная выручка, или прибыль, или доходы бюджета. Нашей отправной точкой будет общая ценность ресурсов, или суммарная рента.

Определение ренты

Согласно простому определению *рента* — результат вычитания из выручки от продажи ресурса стоимости его добычи⁸. По этому определению рента равна экономической прибыли, т.е. выручке минус экономические, или альтернативные, издержки (включая амортизацию основных средств и «нормальный» доход на вложенный капитал)⁹. В применении этого определения важ-

6. Эти цифры взяты из данных службы государственной статистики. Они включают категории добычи нефти и газа, услуги нефтегазовой отрасли и производство нефтепродуктов.

7. Средняя доля сырой нефти, природного газа и нефтепродуктов в общей экспортной выручке России за 2005–2010 гг. составляла 63% (данные Центрального банка РФ). Часть доходов федерального бюджета, классифицированная как доход от реализации нефти и газа, в 2010 г. составила 46,1% (Министерство финансов Российской Федерации, 2011, табл. 3.3). Эта доля стабильно росла начиная с 2000 г., когда она составляла всего 20%. Нефтегазовые доходы поступают из следующих источников: налог на добычу нефти и газа и пошлины на экспорт нефти, природного газа и нефтепродуктов. Они не включают налоги на прибыль нефтегазовых компаний.

8. Здесь мы рассуждаем в соответствии с Gaddy and Ickes (2005).

9. Это понятие необходимо отличать от понятия ренты Хотеллинга (или дефицитной ренты), которая определяется как удельная цена ресурса минус маргинальная стоимость его извлечения (Hotelling 1931).

Рента Хотеллинга является теоретически правильной мерой истощения запасов ресурса. Она часто используется в экологической экономике (так называемой «зеленой бухгалтерии»). На практике даже в этих расчетах приходится прибегать к упрощению, используя среднюю стоимость вместо предельной (там самым неявно предполагая постоян-

на строгость. Рента — мера альтернативной стоимости. Это означает, что и выручка, и стоимость добычи должны рассматриваться по отношению к наиболее выгодно-му альтернативному использованию ресурсов. Во-первых, выручка от продажи ресурса должна пониматься не как фактическая выручка, полученная от продажи, а как потенциальная выручка, которая была бы получена от продажи ресурса по рыночной цене. Иными словами, это средства, которые были бы получены в случае эффективного использования ресурсов. Хотя можно было бы предположить, что разница между тем, что потенциально можно было бы получить от продажи данного количества ресурса, и фактически полученной выручкой является упущенной прибылью и поэтому не должна включаться в анализ суммарной ренты, мы подчеркиваем, что эта «упущенная» сумма является неотъемлемой частью ренты и само ее существование отражает решения относительно использования богатства.

Аналогичным образом стоимость добычи — это не отчетная стоимость добычи в любой момент времени, а стоимость, которая имела бы место при эффективной организации отрасли, т.е. стоимость добычи на конкурентном рынке. Стоимость в этом последнем понимании мы будем называть естественной стоимостью добычи. Любая отчетная стоимость, превосходящая естественную стоимость, классифицируется как «избыточная стоимость». Как в вышеупомянутом случае упущенной прибыли, когда ресурс продается ниже рыночной цены, существование избыточной стоимости является еще одним примером решений, принимаемых относительно распределения суммарной ценности ресурса.

Изложим эти понятия ренты более формально.

Пусть R_t — истинная суммарная рента, сгенерированная за период t , определяемая следующим образом:

$$R_t \equiv P_t Q_t - C_t, \quad (13.1)$$

ную маржинальную стоимость). Если, однако, маржинальная стоимость растет, использование средних значений стоимости приведет к завышенной оценке ренты Хотеллинга. Эта проблема для нас не актуальна, поскольку нас интересует общая стоимость извлечения годового объема ресурса.

где P и Q — текущая цена спот и фактически добытый объем соответственно а C — *естественная* стоимость добычи. Если, однако, оценивать стоимость добычи на основе данных об отчетной стоимости, то результирующее значение ренты будет меньше, чем истинный уровень. Пусть отчетная стоимость $\hat{C}_t = C_t + \varepsilon_t$, где ε — избыточная стоимость добычи. Тогда соответствующее значение ренты $\hat{R}$ будет равно

$$(13.2) \quad \hat{R} = P_t Q_t - \hat{C}_t = P_t Q_t - \hat{C}_t - \varepsilon_t,$$

Более того, заметим, что хотя P — рыночная цена, производители могут получить меньше, если имеется ценовая субсидия. Например, в конкретном случае российских нефти и газа внутренняя цена ниже мировой цены, и экспорт в страны СНГ производится по ценам ниже рыночных. Пусть субсидии на единицу ресурса (усредненные по всему произведенному количеству ресурсов) равны ρ . Тогда суммарная субсидия равна $S = \rho Q$. Фактическая цена производителя равна $\tilde{P}_t = P - \rho$. Таким образом, прибыль до налогообложения выражается формулой:

$$(13.3) \quad \pi_t = \tilde{P}_t Q_t - \hat{C}_t,$$

Прибыль до налогообложения (операционная прибыль), однако, подлежит дальнейшему уменьшению, в частности за счет вычета налогов. Здесь полезно различать формальные и неформальные налоги. Формальные налоги — это налоги, предписанные законодательством. Неформальные налоги номинально добровольны, но на самом деле обязательны для компании, желающей выжить. Самая распространенная форма этих налогов в России — взятки правительственным чиновникам и выплаты предприятий в поддержку социального сектора городов и регионов, культурных программ, благотворительности и так далее¹⁰. Оба вида налогов применяются к полученной выручке. Для простоты предположим, что эти налоги представляют собой часть прибыли, и обозначим формальные налоги τ , а неформальные — τ' .

10. См. ниже в данной главе описание формальных и неформальных налогов.

Тогда прибыль после налогообложения будет выглядеть следующим образом:

$$\pi'_i = (1 - \tau - \tau') \pi_i = (1 - \tau - \tau') [\tilde{P}_i Q_i - \hat{C}_i], \quad (13.4)$$

Отметим, что хотя π' — это средства, оставшиеся в распоряжении собственников предприятия, для общества важна величина R . Разность между R и π' распределена по ряду различных категорий, каждая из которых причисляется одному из претендентов или группе претендентов. С помощью категорий, которые мы определили до сих пор, мы видим, что общий излишек, R , может быть разделен на пять категорий: избыточная стоимость добычи, ценовые субсидии, формальные налоги, неформальные налоги и прибыль предприятия после налогообложения. Каждая категория представляет долю общей ренты. Есть две причины, по которым следует выделять эти категории. Во-первых, пока мы не примем во внимание некоторые способы распределения ренты, мы не сможем точно измерить реальный масштаб совокупной ренты. Например, оценка ценности ресурса по отчетной цене продажи, а не по истинной рыночной цене, упускает из вида категорию ренты, которая распределяется в качестве ценовых субсидий, и ведет к недооценке общей ренты. Аналогично, если не брать в расчет категорию избыточной стоимости — что почти всегда случается, так как избыточные затраты по своей природе непрозрачны — любая оценка общей ренты будет иметь тенденцию к занижению. Еще одна причина, по которой стоит внимательно анализировать категории ренты, состоит в том, что эти категории используются для сокрытия и перенаправления потоков среди различных участников. Каждая имеет свои достоинства и недостатки. То, какая категория получает какую долю, имеет важные политические последствия. Это очевидным образом влияет на политическую экономию общества, основанного на ресурсах. Еще более важно, как мы вскоре покажем, что это также влияет и на будущий путь развития производства¹¹.

11. Отметим, что для любой страны P и C экзогенны. Первая величина задается мировым рынком, а вторая — уровнем развития технологий и распо-

Измерение ресурсной ренты

Перейдем теперь к собственно измерению нефтегазовой ренты. В принципе для каждого ресурса нам нужны только три параметра: объем добычи, рыночная стоимость (цена) единицы добытого ресурса и естественные затраты на единицу. Данные об объемах добычи нефти и газа в Советском Союзе и Российской Федерации находятся в свободном доступе в официальных источниках. Рыночная стоимость нефти равна мировой рыночной цене. Для природного газа, напротив, единой рыночной цены не существует, что существенно затрудняет расчеты. Есть также проблемы доступности данных, связанных с затратами, однако помимо этого здесь имеются еще и серьезные концептуальные вопросы¹². Мы более подробно раскрываем тему эмпирического определения цен и стоимости в Приложении http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html. Здесь же мы займемся отдельными аспектами стоимости.

Отметим, что, задавшись целью расчета суммарной ренты, мы смотрим не на маржинальную стоимость добычи, а на среднюю стоимость. Это особенно важно, когда мы рассматриваем добычу во второй половине 1980-х гг., когда наблюдался значительный рост маржинальных затрат (см., например, Gustafson 1989). И тем не менее в этот период СССР добывал 11,1 млн баррелей нефти в сутки. Резко растущая маржинальная стоимость все еще не противоречит большому объему ренты, если высокие маржинальные затраты касаются только последнего миллиона баррелей в сутки, не говоря уже о последних нескольких сотнях тысяч.

ложением месторождений. Как насчет Q ? Эта величина явным образом эндогенна. Обычно считается, что временной путь добычи задается правилом Хотеллинга: путь добычи должен приводить к ценам, растущим, как процентная ставка. При более тонком анализе нужно было бы вслед за Адельман (например, Adelman 1990) утверждать, что добыча зависит от маржинальной стоимости геологоразведки и разработки без учета налогов. Однако важно подчеркнуть, что в случаях, подобных России, значение имеет не естественная, а отчетная стоимость.

12. К счастью, однако, оказывается, что для расчета ренты цены и объемы значительно важнее стоимости, как мы вскоре объясним и покажем.

Иными словами, нам необходимо знать, как смещается целиком вся кривая средней стоимости. Это связано с тем, что совокупная рента — это объем, доступный для распределения плановикам. Так как маржинальные затраты существенно выросли в 1980-е гг.¹³, маржинальная рента могла упасть до нуля, однако средние затраты выросли значительно меньше. Таким образом, общая рента была затронута намного меньше. Рассуждения на тему экономики нефтегазовой отрасли часто бывают посвящены проблеме маржинальной ренты. Однако ключевая величина для совокупного экономического развития — совокупная рента. Даже если маржинальная стоимость существенно растет при данных уровнях добычи, большая рента может быть получена при инфрамаржинальной добыче, и эта рента доступна для распределения.

Решающим тогда является изменение кривой затрат при определенных уровнях добычи. Если добыча на низкозатратных месторождениях остается стабильной, то рост маржинальной стоимости не оказывает заметного эффекта на среднюю стоимость. Если низкозатратные месторождения достаточно быстро истощаются и им на смену приходят месторождения с высокими маржинальными затратами, то средняя стоимость растет значительно быстрее. Это эмпирический вопрос. Имеющиеся данные представляются, скорее, соответствующими первому предположению (медленное замещение низкозатратных месторождений), как для советского периода, так и для настоящего времени.

Еще одна сложность в определении стоимости заключается в том, какие элементы включать в расчет, самое главное — капитальные вложения. Добыча нефти и газа — крайне капиталоемкая деятельность, и надлежащая оценка капитальных вложений сильно влияет на среднюю стоимость добычи. Например, чрезвычайно дороги трубопроводы. Если нас интересует прибыльность добычи природного газа, нам следует вычесть некоторую сумму, чтобы учесть амортизацию стоимости

13. В советских технико-организационных условиях. Они отличаются от постсоветских условий, при которых маржинальная стоимость, по всей видимости, росла уже не так заметно.

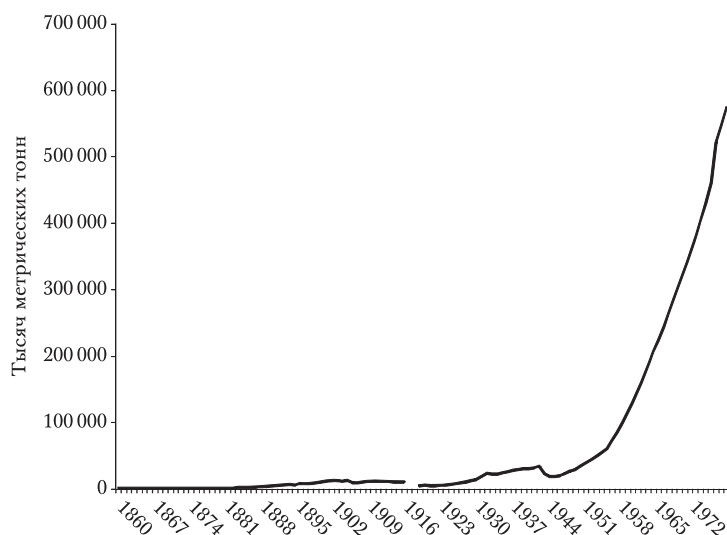


РИС. 13.1. История добычи нефти в России, 1860–1977 гг.

Источники: Campbell (1968, table 16, p. 122); Goldman (1980, table 2.1, p. 14 and table 4.3, p. 74–75).

трубопровода. Если же нас интересует значение текущей ренты от текущей суммарной добычи, которая может быть распределена среди пользователей, то затраты на трубопровод являются невозвратными. Мы должны учитывать операционные затраты трубопровода как часть естественной стоимости. Расходы на замену трубопровода — это инвестиционное решение относительно генерации будущей ренты¹⁴, а не распределения текущей ренты¹⁵.

В принципе наше понятие естественной стоимости должно включать только необходимое для подъема нефти из недр (таким образом, мы всегда исключаем затраты, связанные с геологоразведкой). Все затраты,

14. Даже конкурентные фирмы могут решить вложить свою прибыль в варианты, альтернативные будущей добыче нефти, например выкуп акций или выплату дивидендов. Поэтому учет дополнительных вложений в разведку и добычу в нашем определении естественной стоимости не имел бы экономического смысла.

15. Таким образом, решение о том, какую долю текущей ренты следует направлять на обеспечение будущей ренты, в принципе подчиняется системе управления рентой. Мы расскажем об этом ниже в данной главе.

связанные с будущей добычей, произвольны и должны рассматриваться как часть ренты. Тем не менее здесь есть некоторая неоднозначность, поскольку всегда имеются ускоренные методы добычи, позволяющие на данном месторождении сегодня добыть больше нефти за счет будущей добычи.

В принципе мы определяем естественную стоимость как соответствующую конкурентному производителю, для которого действуют рыночные процентные ставки, максимизирующему ожидаемую дисконтированную стоимость месторождения.

Наконец, мы также должны решить вопрос о включении избыточной стоимости в какую-либо отчетность. Насколько нам известно, ни в каких оценках стоимости добычи не проводится различия между избыточными и естественными затратами. Тем не менее это разграничение абсолютно необходимо для наших целей, так как мы рассматриваем избыточную стоимость как часть ренты, а не часть стоимости добычи. Избыточная стоимость является формой распределения ренты.

Проблема избыточных затрат в советской системе особенно сложна. В советской командно-административной экономике центрального планирования было множество избыточных затрат. Для советского периода мы должны допустить, что относительная эффективность была приблизительно постоянна во времени. Нас интересует лучший результат, которого мог добиться СССР при определенном технологическом и организационном уровне своего энергетического сектора¹⁶. В конечном итоге сложности, связанные с естественными

16. В советском нефтегазовом секторе существовало два концептуально различных источника неэффективности. С одной стороны, была «нормальная» советская неэффективность, или неэффективность, с необходимостью вытекавшая из самой сути экономической системы. С другой стороны, была неэффективность, которая следовала из решений, принимавшихся планировщиками и прочими руководителями экономики по направлению ренты в отдельные отрасли (особенно в тяжелое машиностроение), назначая их поставщиками оборудования и других входящих факторов нефтегазового сектора по политическим и социальным, а не экономическим, соображениям. Этот второй вид неэффективности представлял собой избыточную стоимость в советской системе. Когда советская система рухнула, первый вид неэффективности был уничтожен (в принципе), однако второй остался и был перенесен в постсоветскую Россию. Это еще один пример «вершины айсберга»

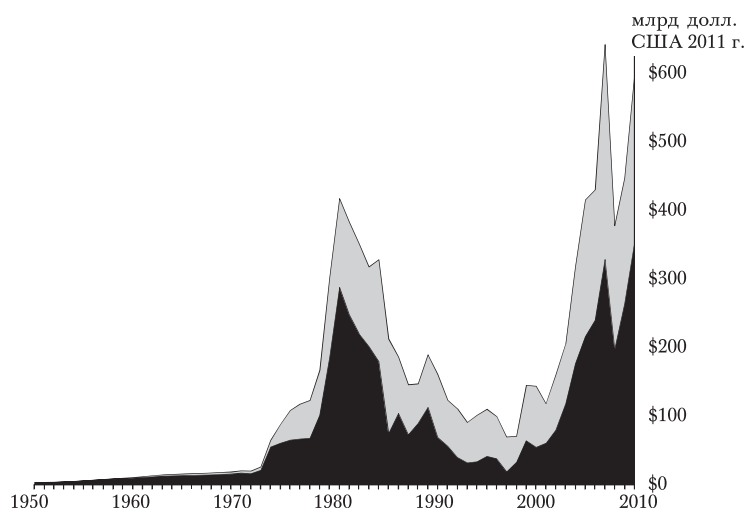


РИС. 13.2. Российская нефтегазовая рента с 1950 г.

Примечания: Нефтяная рента обозначена черным, газовая — серым цветом; в млрд долл. США 2011 г. Нефть и газ, добытые в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 по 2011 г. включительно.

затратами, не имеют большого значения для совокупной ренты, так как ценность эмпирически превалирует над затратами. Мы можем в этом убедиться, применяя нашу оценку ренты для расчета общего размера советской и российской ресурсной ренты в разные моменты времени, в том числе с разными допущениями о затратах.

Размер ренты

Знание размера общей ренты в России в разное время позволяет увидеть, какой импульс экономике дают природные ресурсы, а также дает некоторое представление о размере трофеев, за которые идет борьба. На рис. 13.2 дана оценка в долларах США 2011 г. нефтяной и газовой ренты, сгенерированной в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 г.

в российской экономике — феномена, имеющего колоссальное значение, однако, как правило, оставляемого без внимания.

по 2011 г. включительно. Отметим с самого начала, что эти оценки приблизительны, в основном из-за неопределенной стоимости добычи. Однако, как мы покажем ниже, даже весьма существенные изменения в допущениях о стоимости не производят заметного эффекта на общую картину.

Здесь бросается в глаза следующее. Во-первых, сам по себе размер ренты, особенно в последний период. На самом пике, в 2008 г., рента составляла 650 млрд долл. — это больше всего российского ВВП за любой год до 2003 г. За период с 1999 г. по 2011 г. рента в среднем составляла 33% ВВП. В советский период ситуация сильно отличалась. Нефтегазовая рента была равна приблизительно 11% ВВП¹⁷. Во-вторых, резкое падение суммарной ренты от пикового значения 2008 г. до минимума порядка 70 млрд долл. в 1998 г. и 1999 г. Как показано на рисунке, после пика 1981 г. рента снижалась на протяжении семнадцати лет, особенно резко упав в первые шесть лет этого периода и несколько более полого снижаясь потом. Начиная с 1999 г. наблюдается резкое восстановление. В самом деле, рост ренты в период с 1999 по 2008 гг. странным образом напоминает рост до 1981 г.¹⁸ В-третьих, важность природного газа. Начиная с середины 1970-х совокупные объемы рент от нефти и газа были примерно одинаковыми. Однако в «тощие» годы, с 1991-го по 2003-й, газовая рента почти вдвое превосходила нефтяную. Газ всегда имел тенденцию быть более стабильным компонентом суммарной ренты;

17. Здесь необходимо обратить внимание на сложность этого расчета. Было бы неверно говорить, что нефтегазовая рента равнялась 11% советского ВВП. Это противоречило бы фактам. Предположим, что СССР экспортировал все добываемые объемы нефти и газа по мировым рыночным ценам. Тогда ВВП СССР был бы выше, чем он был фактически. В этом суть неэффективности использования ресурсов. Наше понятие ренты, как мы уже говорили, является мерой альтернативной стоимости, показывая, какой могла бы быть рента. Однако ВВП СССР — величина данная, и экономика из-за своей неэффективности действует далеко внутри границ своих производственных возможностей.

18. Рис. 13.2 также представляет собой новую призму, через которую можно взглянуть на новейшую историю России. В ней 2000–2010 гг. видится не периодом восстановления после финансового кризиса 1998 г. — годы после 2000 г. представляются реабилитацией после кризиса ренты, начавшегося в 1981 г.

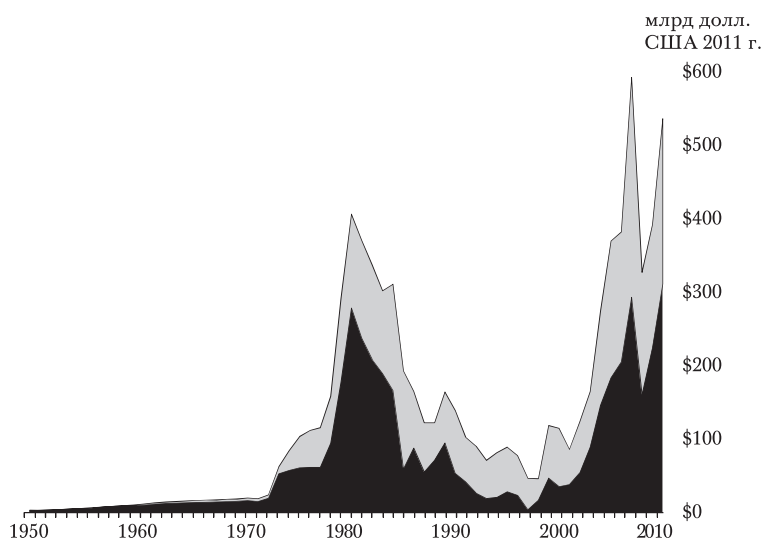


РИС. 13.3. Российская нефтегазовая рента при увеличении стоимости добычи

Примечания: Нефтяная рента обозначена черным, газовая — серым цветом; в млрд долл. США 2011 г. Нефть и газ, добытые в СССР с 1950 по 1991 г. включительно, а также в Российской Федерации с 1992 по 2011 г. включительно. Предполагается, что затраты остаются постоянными в реальном выражении с 1950 по 1970 г. включительно и затем растут на 2% в год с 1971 по 2011 г.

огромные флуктуации суммарной ренты скорее происходили из-за нефтяного, а не газового, компонента.

Еще один важный момент, касающийся суммарной ренты, заключается в том, что динамика цен на нефть доминирует над колебаниями в размере затрат (и даже объемов добычи). Это наблюдение робастно для весьма широкого ряда допущений о затратах на извлечение нефти. Например, удвоение стоимости добычи нефти и газа снизило бы общий размер ренты с около 650 млрд долл. в пиковый год нашей базовой оценки до 600 млрд долл. Очевидно, что затраты играют свою роль и 50 млрд долл. — большая цифра, но динамика общей нефтяной ренты зависит преимущественно от цен на нефть и уровня ее добычи.

Один из способов увидеть, насколько в определении эволюции ренты важна цена по сравнению с затратами — это сравнить рис. 13.2 и 13.3, на котором показана

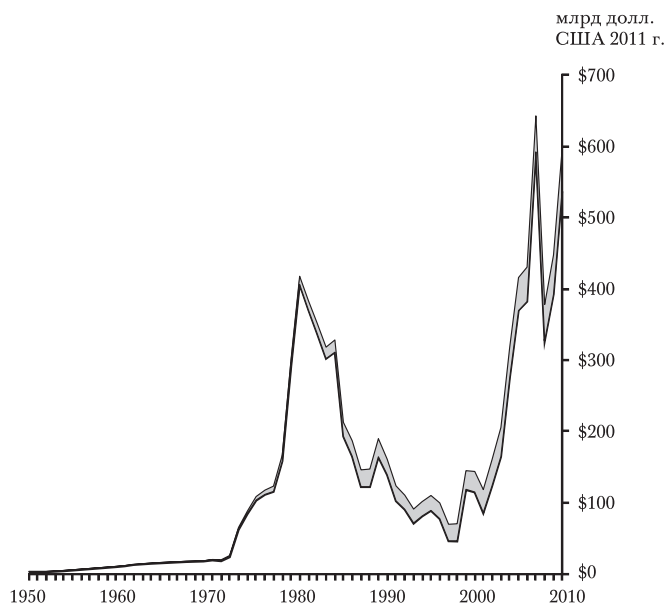


РИС. 13.4. Совокупная рента при базовом сценарии стоимости и при ее увеличении

Примечания: В млрд долларов США 2011 г.; рента при увеличении средней стоимости добычи показана белым; дополнительная рента в сценарии постоянной стоимости показана серым.

совокупная рента в предположении, что затраты с 1970 г. по 2011 г. росли на 2% в год. По таким альтернативным оценкам стоимость добычи барреля нефти или кубометра газа на 100% выше, чем по нашему базовому сценарию. Тем не менее цифры на рис. 13.2 и 13.3 выглядят почти одинаково (отметим, что масштаб один и тот же). В частности, совокупная динамика выглядит практически такой же. Ренты увеличились в начале 1980-х, падали до 2000 г., а затем снова росли. На рис. 13.4 мы совместили на одном изображении две оценки ренты. Ясно видно, что даже чрезвычайно пессимистичные предположения о стоимости добычи оказывают очень небольшой эффект на совокупную ренту.

Влияние повышения допущений по затратам более отчетливо видно, если посмотреть на периоды более низкой ренты. Например, в конце 1990-х, когда цены на нефть были очень низки, использование наших до-

пущений о повышенных затратах приводит к значению ренты, которое на 35% ниже ренты в базовом сценарии. Однако по мере восстановления цен и ренты расхождение между двумя сценариями сегодня снова составляет лишь 10%.

Рента и ее составляющие

Основные составляющие ренты были перечислены выше. В данном разделе эти составляющие описываются более подробно, а также высказываются предположения о том, кто выигрывает от каждой из них. На рис. 13.5 показано схематическое разложение ренты. Эта схема сильно упрощена. Разбиение общей ренты на шесть категорий весьма произвольно. Каждую из категорий можно было бы разбить на более мелкие. Относительные размеры шести компонентов, изображенных на схеме, не обозначают точных величин¹⁹. Важнее понять, что каждая из категорий значима и что каждая имеет свою «аудиторию». То есть что существуют определенные круги, заинтересованные в получении доли ренты и удержании прав на нее. Способ распределения ренты имеет важные политические последствия.

Десаи и соавторы (Desai, Dyck, and Zingales 2007) утверждают, что корпоративная борьба между внутренними и внешними акционерами имеет последствия для корпоративной налоговой задолженности и что налоговая политика может влиять на конфликт между инсайдерами и аутсайдерами. Различные претенденты на прибыль (инсайдеры, аутсайдеры и государство) действуют с целью расширить и/или защитить свои доли различными путями, и эти действия взаимозависимы²⁰.

19. Кроме того, четкие границы между категориями на рисунке не предполагают, что их легко начертить, руководствуясь эмпирическими данными. Например, когда нефтяная компания принимает на высокооплачиваемую представительскую должность дочь заместителя губернатора региона по безопасности, является ли это избыточной стоимостью или неформальным налогом?

20. Они отмечают: «Большинство сделок, направленных на перекачивание стоимости компании в карманы контролирующих акционеров, также снижают корпоративные налоговые обязательства. Аналогично многие процедуры, направленные на исполнение корпоративных налоговых

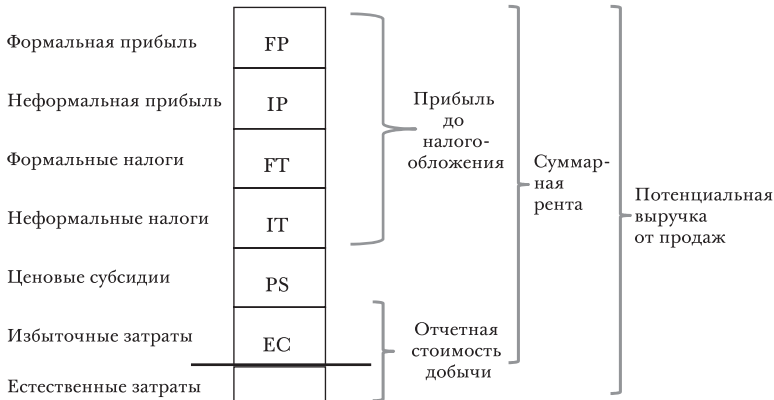


РИС. 13.5. Общая ценность ренты и ее компоненты

В нашей ситуации борьба ведется за больший объем ресурсов — общую ренту — и включает еще одного игрока: потребителей. Игра усложняется, однако главное соображение остается: действия, направленные на защиту или сбор ренты, взаимосвязаны. По мере изучения категорий ренты мы вернемся к этому соображению.

Компоненты совокупной ренты можно рассматривать по-разному. Во-первых, можно разграничить часть ренты, удерживаемой контролирующими собственниками генерирующих ренту активов, и частями, направляемыми прочим членам общества, претендующим на ренту (см. 13.6). Удерживаемая часть ренты — стимул для собственника продолжать бизнес и инвестировать в будущее. Однако подобное различие между удерживаемой и разделяемой с другими частью ренты до некоторой степени иллюзорно. Собственникам также может быть выгодно распределять доли по другим претендентам. Этот факт критически важен для центрального тезиса этой главы: для собственников ресурсов делиться

обязательств, затрудняют контролирующим акционерам перенаправление корпоративной стоимости в свою пользу. Более обобщенно, степень такого перенаправления и объем уплаченных налогов определяются в игре между тремя игроками — государством, внутренними и внешними акционерами» (Desai, Dyck and Zingales 2007, 592).

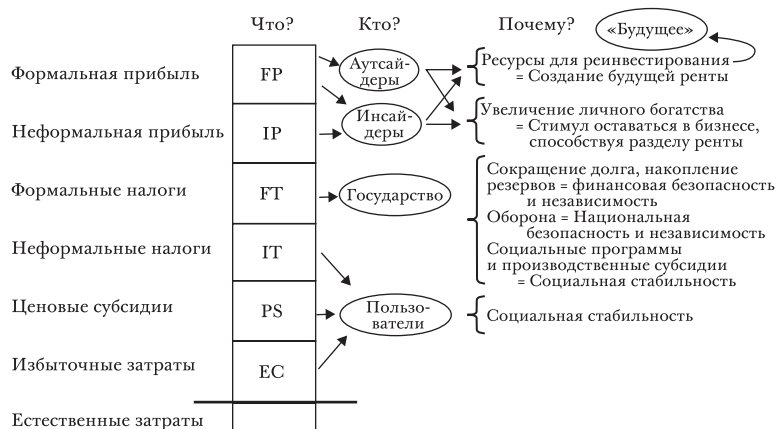


рис. 13.6. Категории распределения ренты

рентой с другими — это способ закрепить свои права собственности. Делиться рентой, иными словами, означает инвестировать в защиту прав собственности на нее.

Формальные составляющие ренты

Формальные категории — а именно прибыль плюс налоги и другие платежи государству — представляют собой наиболее часто обсуждаемые элементы ренты, которые, как правило, рассматриваются в качестве единственных путей поступления средств в экономику. Очевидно, что это не так. Верно, однако, что формальная рента — самый прозрачный элемент.

Формальные налоги

Начиная с 2000 г. существенно вырос как относительный, так и абсолютный размер ренты, собираемый российским государством в форме налогов и прочих платежей нефтегазовых компаний, как частных, так и государственных и квазигосударственных. Сейчас российские нефтедобывающие компании выплачивают маржинальную ставку на экспортируемую нефть, значительно превышающую 90%. Совокупная маржинальная ставка налога на добычу нефти только от двух главных

налогов — налога на добычу нефти и экспортной пошлины на нефть — составляет 87%²¹. Кроме этих специальных нефтяных налогов, компании также платят налог на прибыль, имущество, социальные налоги, налог на добавленную стоимость, а также различные местные и региональные налоги. При всей высоте этих налоговых ставок важно помнить, что нас в первую очередь интересуют не маржинальные, а средние ставки. Мы хотим знать, какова доля общей ренты, получаемая государством в виде формальных налогов. Эта доля безусловно меньше 60% и может составлять всего 50%²².

Прибыль

Прибыль — это доля совокупной ренты, удерживаемая акционерами ресурсных компаний. Цель собственников заключается в том, чтобы удержать как можно большую долю ренты. Акционеры различаются по форме этой ренты. Внешние акционеры предпочли бы удерживать ренту в виде формальной прибыли. Внутренние акционеры могут предпочесть иные формы ренты. В частности, они могут решить классифицировать часть ренты как неформальную прибыль. Существует важное различие между этими двумя видами прибыли. Внешние акционеры принимают участие только в формальной прибыли. С точки зрения внутренних акционеров, весь смысл неформальной прибыли заключается в сокрытии части ренты от внешних акционеров и государства, а также многих других, кого может привлечь формальная прибыль, от работников и естественных монополий до криминальных группировок (*мафии*) и корпоративных рейдеров. Все эти группы могут считать, что они тем или иным образом являются полноправны-

21. Фактическая маржинальная ставка налога зависит от мировой цены нефти. Подробно о вопросах налогообложения см. главу 10 данного тома.

22. Эта оценка, конечно, отличается от налоговых оценок компаний, так как их учет не принимает во внимание влияние регулируемых цен и ценовых субсидий при расчете суммарной ренты. Судя по данным годового отчета «Лукойла» за 2010 г. (с. 168), налоговая доля государства в ренте (выручка от реализации минус стоимость добычи и амортизация) для нефтегазового бизнеса в России в 2008–2010 гг. составляла порядка 68%.

ми претендентами на долю ренты, поступающую собственникам²³.

Однако есть преимущества и в формальной прибыли, даже для внутренних акционеров. Степень заинтересованности тех, кто стоит у руля нефтяных компаний, в формальной прибыли в определенной степени зависит от того, насколько высоко рынок акций ценит формальную прибыль. Неформальная прибыль делает недоступной для наблюдения текущие показатели деятельности предприятия и его потенциальный успех в будущем. Следовательно, она затрудняет привлечение инвестиций (Гэдди, Икес 2002, 70). Именно такой вывод сделали, например, владельцы «ЮКОСа». Эта компания явно изменила свое поведение в 1990-х, когда стало ясно, что собственники могли бы выиграть больше от высоких цен на свои акции, чем от вывода активов из компании.

Распределение неформальной ренты

Участие в неформальной ренте менее прозрачно, чем участие в ренте формальной. Это может быть ценно для собственников ресурса, поскольку распределение ренты становится проще. Как в конечном итоге расходуются формальные налоги компании, зависит от политического процесса. Неформальная рента, с другой стороны, может распределяться, в различной степени, ее получателем. Это особенно полезно, когда рента используется для покупки протекции.

Использование непрозрачных способов распределения ренты от энергоносителей в политических целях не является специфической российской особенностью. В обзоре политической экономии обеспеченных ресурсами стран Оти и Гелба (Auty and Gelb, 2001) отмечается, что «одной из характеристик обеспеченных ресурсами стран является <...> использование механизмов непря-

23. Неформальная прибыль — это отведение потока прибыли от прочих претендентов на нее: государства, миноритарных акционеров, домохозяйств и промышленных потребителей нефти и газа, поставщиков материальных факторов и услуг для нефтегазовых компаний, транспортных компаний — в этот список прямо или косвенно входит наибольшая часть населения. Более полное изложение отличия формальной прибыли от неформальной см. в: Gaddy and Ickes (2002, 69–74).

мого перераспределения натуральной ренты» (р. 132). Они пишут далее, что «правительства хищных олигархических государств, где нет единства, предпочитают непрозрачные методы распределения ренты для максимизации простора политического маневра» (р. 142).

Отличительной чертой России, однако, является масштаб неформального распределения ренты. Подобно подводной части айсберга, неформальные категории ренты часто не принимаются во внимание, тем не менее они могут играть важную роль в оценке текущих и будущих экономических и политических событий. Рассмотрим, к примеру, спор об устойчивости российской экономики к снижению цен на нефть. Аргументы обеих сторон этого спора основаны исключительно на оценках дохода бюджета и размера резервных фондов государства. На самом же деле мы видим, что формальные налоги и формальный бюджет представляют собой лишь часть общей картины. Потоки неформальной ренты служат поддержкой для гораздо более значительной части экономики и общества. Снижение цен на нефть означает сокращение ренты в целом и, таким образом, уменьшение сумм по всем категориям, а не только части, представленной поступающими в бюджет формальными налоговыми доходами или накопленной в резервных фондах.

Ценовые субсидии

В некоторой степени ценовые субсидии являются элементом формальной ренты. Россия экспортирует энергоносители в некоторые страны СНГ по сниженным ценам, и это входит в государственную политику. Однако ценовые субсидии также неформально используются как средство покупки протекции.

Российская нефть продается на внутреннем рынке значительно дешевле, чем та же нефть на мировом рынке. В последние годы внутренняя цена изменялась в пределах от 31% до 46% мировой цены. Экспорт нефти в страны СНГ производится по ценам, как правило, примерно посередине между внутренними и мировыми.

Для газа действует та же схема. Он продается значительно дешевле на внутреннем рынке и в страны бывше-

го СССР, чем в Западную Европу. Цена газа для российских потребителей сейчас составляет приблизительно одну пятую часть цены для западноевропейских покупателей²⁴. Было бы, однако, неправильно считать европейскую цену эталоном цены российского газа на мировом рынке. В связи с тем, что доля России на европейском рынке природного газа столь велика, у России нет необходимости торговать по «мировой цене» на газ в отличие от торговли нефтью. Если бы она должна была продавать в Европу больше газа, ей пришлось бы смириться с более низкой ценой (Tarr and Thomson, 2003). Тем не менее даже по весьма консервативным оценкам нормальной рыночной цены газа, объем имплицитных субсидий, предоставляемых в России газовой отрасли домохозяйствам и предприятиям, значителен. Организация экономического сотрудничества и развития (OECD, 2002) подсчитала, что эти субсидии составили в 2000 г. приблизительно 5,5% ВВП²⁵.

Неформальные налоги

Неформальные налоги — это выплаты, денежные или в натуральной форме, которые делаются помимо формальных налоговых обязательств. Они могут выплачиваться правительствам любого уровня (особые «добровольные» фонды, и т.п.). Русским это знакомо. Они называют подобные выплаты «добровольно-принудительными». В некоторых случаях такие выплаты (особенно в натуральной форме) производятся непосредственно получателям в населенных пунктах (ремонт школьной крыши, оснащение местной школы компьютерами, строительство поселковой хоккейной площад-

24. Размер субсидий на газ, реализуемый на внутреннем рынке, премьер-министр Владимир Путин объяснил следующим образом: «Экспортные продажи дают возможность удерживать низкие внутренние цены на газ... Сейчас наша средняя цена на газ в Европе составляет чуть больше 400 евро за 1 000 куб. м, тогда как внутренняя цена в разы меньше, около 80... И за счет того, что «Газпром» продает газ за границу по высокой цене, он имеет возможность иметь низкие тарифы внутри страны» (Путин 2012).

25. Цифра ОЭСР включает субсидии как в форме дешевого газа от «Газпрома», так и в форме дешевой электроэнергии ЕЭС (которая в основном производится на газовом топливе).

ки и т.д.). Юридически такое обязательство отсутствует. Однако его неисполнение навлечет на компанию преследование (давление регуляторных органов и т.п.) либо отказ в особом отношении. Это обязательный характер выплаты, которая является неформальной. Сами по себе подобные взносы очень заметны. Современные фирмы даже представляют их как примеры социальной ответственности. Некоторые неформальные налоги могут быть невидимыми — например, взятки, откаты или раздутые контракты. В этих случаях рента перенаправляется государственным чиновникам того или иного уровня. Этот вид перенаправления ренты чаще всего называется коррупцией.

Взятки представляют собой главную составляющую неформальных налогов. В одном из недавно проведенных исследований рынка коррупции в России утверждается, что объем взяток, выплаченных бизнесом в стране, с 2001 г. по 2004 г. вырос более чем в девять раз. Такой темп вчетверо превышает темп роста федерального бюджета за тот же период²⁶.

В сфере социальных расходов наблюдается интересный сдвиг в сторону большей формальности и прозрачности. Показательны примеры таких компаний, как «Сибнефть» и «Лукойл». Обе компании предприняли особые усилия для того, чтобы сделать свои действия публичными. В апреле 2004 г. «Сибнефть» выпустила первый за всю свою историю «годовой социальный отчет» — по сути, публичный отчет о своих неформальных налогах. «Лукойл» опубликовал свой первый подобный отчет в сентябре 2005 г.²⁷

26. INDEM Foundation (2005). Общая сумма взяток, выплаченных в 2004 г., составляет 300 млрд долл. (см. также главу 11 в данном томе). Эта цифра представляется непомерной. (ВВП России в 2004 г. равнялся приблизительно 600 млрд долл.) Столь высокий показатель может быть, однако, оправдан, если предположить, что суммы, использованные для взяток, были учтены при подсчете более одного раза. То есть взятки, полученные одним агентом, становились источником взяток для следующих звеньев — возможно, длинной цепи. См. также главу 12 этого сборника.

27. Эти примеры показывают, что неформальный характер не всегда означает полную непрозрачность. Расходы на социальную сферу и благотворительность являются неформальными формами участия в ренте в том смысле, что компания может выбрать получателя ренты. Этот процесс часто непрозрачен. Однако после того, как выплата была сделана, компания иногда считает важным осветить в средствах массовой

Избыточные затраты

Избыточные затраты, строго говоря, представляют собой еще одну форму неформальных налогов. Мы выделяем их в особую категорию по нескольким причинам, самая важная из которых заключается в том, что рента, распределяемая в этой форме, направляется исключительно на поддержку производственных предприятий в секторах, отличных от нефтегазового. Это верно для значительной доли другой неформальной категории ренты, а именно ценовых субсидий. Однако избыточные затраты представляют собой еще более неформальную и непрозрачную категорию участия в ренте, чем субсидии. Это самая трудная для эмпирического измерения категория ренты из всех. Насколько нам известно, эта категория тотально игнорируется при анализе ренты²⁸.

Почему эта категория так важна в России? Во-первых, это самая трудно уловимая форма передачи ренты. Если стоит цель отвести поток ренты от законных претендентов (Desai, Dyck, Zingales 2007), то механизм избыточных затрат может быть эффективен. В частности, это критически важно в России, так как является единственно политически приемлемым способом отведения ренты в сторону неконкурентоспособных в данной экономике (и поэтому зависимых от ренты) секторов в том масштабе, в котором это происходит. Если бы

информации, какие средства были выплачены и кому. Эта практика, конечно же, не уникальна для России. В Соединенных Штатах ее называют корпоративной социальной ответственностью.

28. Гурвич (Гурвич 2010) определяет субсидированные продажи нефти и газа как часть ренты и использует словосочетание «скрытая рента». Он не выделяет избыточные затраты как категорию скрытой ренты. Markandya, Averchenkova (2001, 290, table 17.7) рассчитывают так называемую потенциальную ренту от российских природных ресурсов (нефть, газ, уголь и железная руда) за период 1994–1997 гг. Авторы объясняют, что они умножают общий объем добычи ресурсов на «мировую цену на российский экспорт FOB. Из полученного вычитается стоимость добычи, включая транспортные расходы до экспортного пункта. Оставшаяся сумма представляет собой потенциальную ренту». Фактическая рента, по этому определению, — это то, что остается от потенциальной ренты после вычитания субсидий различным группам. Отметим, что в нашем определении мы подчеркиваем, что субсидии являются частью ренты.

тот же объем ренты передавался формально — то есть в форме ценовых субсидий или бюджетных трансфертов — стало бы видно, сколько платит общество для поддержания этих секторов в жизнеспособном состоянии. Более того, стало бы понятно, насколько неэффективны эти секторы и насколько остро они нуждаются в реформах. Поскольку избыточные затраты являются конечной формой «скрытой ренты», они позволяют избежать реалий российской экономики и необходимости реструктуризации. Они поддерживают видимость деятельности по созданию стоимости, тогда как в действительности имеет место лишь вычитание стоимости. Сокрытие избыточных затрат является частью заговора молчания относительно истинной природы экономики. В советский период ценообразование являлось главным средством искажения реальности. Советские цены производили эффект кривого зеркала: они преувеличивали ценность одних видов деятельности и преуменьшали ценность других. Сохранение скрытого положения избыточных затрат выполняет ту же функцию в сегодняшней российской экономике.

Основной механизм генерации избыточных затрат заключается в том, что ресурсные компании или ключевые посредники, такие как «Российские железные дороги» или российские производители электроэнергии вынужденно («добровольно-принудительно») заключают контракты на товары и услуги с неконкурентоспособными российскими промышленными предприятиями. (В случае заключения контрактов с российскими электроэнергетическими компаниями посредники, по сути, служат конвейером для передачи ренты от нефтегазовых компаний неконкурентным промышленным предприятиям).

Владимир Путин, как верховный менеджер текущей системы управления рентой в России, является главным инициатором и выгодоприобретателем механизма избыточных затрат. Это основа его легитимности. Именно этот способ участия в ренте, а не другие каналы поступления ренты крупным группам населения, дает ему больше всего оснований быть признанным в качестве распределителя ренты. Например, роль Путина как распорядителя формальных и неформальных нало-

гов не так очевидна. Объем формальных налогов, выплачиваемых владельцами ресурсов, — это параметр, номинально определяемый парламентом. Аналогично цели по расходованию этих налоговых доходов устанавливаются в бюджете, принимаемом парламентом. Значительная часть неформальных налогов поступает непосредственно от собственников ресурсов (олигархов), которые публично заявляют об этом даже в корпоративных годовых отчетах.

Примеры избыточных затрат. Точно определить избыточную стоимость добычи трудно. Избыточные затраты являются «избыточными» только относительно контрафактивного, определяемого рынком эталона. Мы можем привести здесь несколько примеров поведения, попадающего в эту категорию.

Хорошо известно, что российские нефтяной и газовый секторы чрезвычайно неэффективны. Один пример — это строительство трубопроводов. Другой — транспортировка нефти по железной дороге в последние годы. Перевозить нефть по железной дороге в несколько раз дороже, чем по трубопроводу. Высокая стоимость железнодорожных перевозок в основном является следствием высокой стоимости входящих факторов — материалов, труда — в производстве нефтяных железнодорожных цистерн. Иными словами, имеется большой спрос на сталь и рабочих на заводах, которые могут производить грузовые железнодорожные вагоны. Крупный изготовитель железнодорожных цистерн — «Уралвагонзавод» в Нижнем Тагиле, производитель танков. Эта компания сильно выиграла от дорогостоящего решения переправлять нефть по железной дороге, а не по трубопроводу. Как показано на рис. 13.7, сейчас объем выпуска железнодорожных цистерн выше, чем когда-либо во времена СССР.

Транспортировка нефти по железной дороге неэффективна. В то же время она помогает мотивировать продолжающуюся деятельность одной из главных отраслей страны, оставшихся с советских времен. Само по себе производство — повышение физических объемов выработки, таким образом, является одним из способов раздела нефтяной сверхприбыли. Здесь вспоминается феномен голландской болезни. В классической

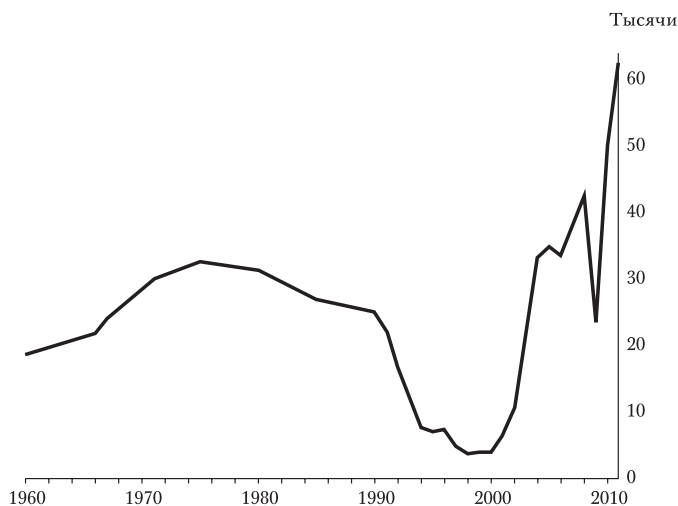


РИС. 13.7. Производство грузовых железнодорожных вагонов в России, 1960–2011 гг.
(Производство вагонов в 2011 г. составляло около 62 000).

форме этой «болезни», которой подвержены экономики ресурсно обеспеченных стран, ресурсный сектор вытесняет обрабатывающие производства. Однако в том случае, когда, как в России, избыточная стоимость является важной составляющей распределяемой ренты, обрабатывающие производства могут выиграть, а не пострадать, от существования крупного ресурсного сектора.

Хотя голландская болезнь может поразить некоторые страны, описываемая нами система распределения ренты означает, что Россия находится в другой ситуации. В результате спроса со стороны компаний нефтяного сектора те обрабатывающие производства, которые вносят свой вклад в избыточные затраты, выигрывают от повышения объемов добычи нефти в России.

С российской болезнью связаны два важных обстоятельства. Во-первых, хотя обрабатывающие производства в целом не могут быть вытеснены в результате реального удорожания национальной валюты, будут вытеснены отрасли, выпускающие экспортные товары. Таким образом, состав обрабатывающих производств меняется, сдвигаясь от экспортных товаров к отраслям, обеспечивающим нефтяной сектор. Во-вторых, увели-

чение нефтяной ренты имеет различные последствия для экономики в зависимости от того, чем оно вызвано — ростом цены или ростом объемов добычи. Избыточные затраты более чувствительны к последнему, чем к первому. Если добыча стагнирует при росте цен, то распределение ренты по составляющим смещается относительно распределения в условиях роста добычи при постоянных ценах.

Особая проблема

Наконец, существует одна категория распределения ренты, которая представляет особые проблемы. Нефть и газ являются невозполнимыми ресурсами. Чтобы обеспечить поток ренты на завтрашний день, определенная доля сегодняшней ренты должна направляться на поиск и разработку новых месторождений. Всесторонний подход к ренте в историческом разрезе должен включать некоторую сумму так называемых затрат на поиски и разведку в качестве необходимых затрат на добычу. Это инвестиции, которые в определенный момент должны были быть сделаны. Для текущего периода они не актуальны. Это невозвратные затраты. Необходимые суммы инвестиций в будущую добычу не являются также и неизбежной категорией расходов в текущем периоде. Они могут быть отложены на будущее. Если это произойдет, будущим претендентам на ренту будет нанесен ущерб. Либо уменьшится рента, либо в некоторый период в будущем нужно будет вычесть больше средств из текущей ренты на нужды геологоразведки и разработки. Это не столь уж непохоже на сдвиги в долях ренты других претендентов в любой данный период, например когда государство больше требует от собственников (поднимая налоги) или когда собственники перенаправляют ренту в сторону от государства (уклоняясь от уплаты налогов)²⁹.

29. Отметим также, что когда нынешние претенденты перенаправляют ренту в сторону от будущих, не инвестируя достаточных средств в геологоразведку и разработку, то имеет место не окончательное распределение ренты. Будущие претенденты могут сделать то же самое и переложить эти затраты на свое будущее.

Рента и экономическая система

Рента формирует российскую экономику в целом, в соотношении между суммарным доступным объемом ренты и результирующими показателями, а также на структурном уровне. Рассмотрим каждый из них по очереди.

Соотношение в целом

Учитывая огромный размер нефтегазовой ренты и способ ее распределения по всей экономике, можно ожидать, что изменения ренты влияют на общие экономические показатели. Поэтому может быть полезно сравнить увеличение и уменьшение ренты с изменениями ВВП во времени³⁰. На рис. 13.8 представлен индекс ВВП относительно нефтегазовой ренты в советский период (1970–1991) и в постсоветской России (1992–2011).

Есть большое различие в соотношении ренты и ВВП в эти два периода. Как мы указывали выше, размер ренты относительно всей экономики значительно больше (приблизительно в три раза) в России, чем в СССР. Кроме уровней кривых, разительно отличаются тренды. Хотя тренды кривых ренты и ВВП в российский период близко соотносятся, в советский период они коррелируют значительно слабее, если коррелируют вообще. До начала 1980-х рента в СССР росла быстрее ВВП. Когда в начале 1980-х рента упала, ВВП продолжал расти почти тем же темпом, что и раньше. Падение ренты не оказало видимого эффекта. Мы полагаем, что такая задержка эффекта объясняется тем, что отчетные показатели стабильного роста ВВП после резкого снижения ренты в 1980-е гг. отчасти иллюзорны, так как противоречат другим свидетельствам глубокого и нарастающего кризиса во всей экономике в течение того десятилетия. Применение советской системы подразумевало, что объем добычи мог продолжать расти в физическом выражении с присвоением самой высокой стоимости

30. Мы воспользовались оценкой производства в Российской Федерации по данным до 1992 г., приведенной в Maddison (2001, HS3, table 3b).

в системе произвольного ценообразования, вне зависимости от фактической рыночной стоимости производимых товаров. Истинная стоимость не могла быть реализована до либерализации цен. Иллюзорная стоимость составляла значительную часть советского производства в 1980-е гг. Пузырь фиктивной стоимости не прорвался до начала рыночных реформ 1990-х гг.³¹

Однако важнее, чем точно сопоставить временные ряды для ВВП и ресурсной ренты, узнать ту степень, в которой не только советская экономика, но и советская система опиралась на огромные размеры ресурсной ренты. Вот факт, отмеченный Грегори Гроссманом:

В итоге советская экономическая система стала тем, чем она является, отчасти благодаря богатой ресурсной базе страны, которая позволяла плановикам в значительной степени игнорировать рутинную дисциплину платежного баланса и, таким образом, императивы рынка и досадную реальность истинной экономической стоимости. На этом фундаменте выросло сложное и негибкое институциональное здание. Эта экономическая система процветала в течение двух поколений и достигла заметных успехов по своим собственным критериям. Однако она неизбежным образом заострилась и стала поддерживаться и охраняться влиятельными заинтересованными кругами (Grossman 1983, p. 202).

Изобилие ресурсов, будучи опорой советской экономической системы, в свою очередь было в значительной степени результатом еще одного свойства советской системы, а именно крайней степени принуждения, которая позволяла осуществлять экономически невыгодную разработку ресурсов. Прототипическим примером этого

31. Мы снова должны вернуться к вопросу сравнения ренты и ВВП в экономике советского типа. Хотя верно, что, как мы уже отмечали выше, из-за иллюзорной стоимости ВВП СССР был преувеличен, здесь есть и противоположный эффект: значительная часть ренты советского периода не внесла своей полной стоимости в национальный доход. Сложно утверждать, какой из этих эффектов преобладает. Тем не менее из рис. 13.8 ясно следует, что доля ренты в ВВП России существенно превышает долю ренты в ВВП СССР. Однако важно отметить, что Россия унаследовала преимущественное значение обязательств по использованию ренты, а именно оборонно-промышленный комплекс. Россия, на которую приходилось всего порядка половины населения Советского Союза, унаследовала около 70% его военной промышленности (Gaddy 1996, p. 18).

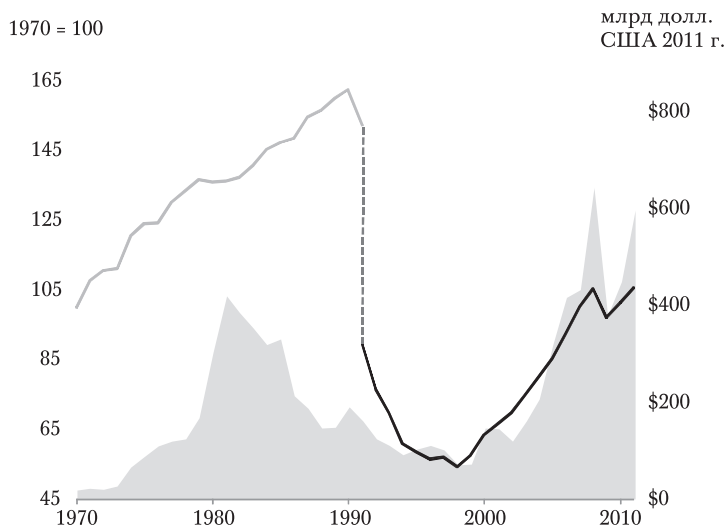


РИС. 13.8. ВВП России/СССР и рента, 1970–2011 гг.

Примечания: Серым цветом выделена нефтегазовая рента в долларах США 2011 г. (правая шкала) для Советского Союза (1970–1991) и России (1992–2011). Линия показывает индекс ВВП (левая шкала; 1970 = 100) для (1970–1991) и России (1992–2011).

является ГУЛАГ. Такие проекты, как Беломорский канал, были экономически целесообразны только в условиях принуждения рабочей силы. Поэтому некоторые затраты были переложены на принудительный труд³².

Физическое присутствие огромного количества природных ресурсов в контексте среды, делающей их разработку экономически нецелесообразной, вызвало раскрутку темы природных богатств в Советском Союзе. Физически ресурсы существовали, однако их добыча не была экономически оправданна. Благодаря принуждению, существовавшему в советской системе, и непризнанию истинной (альтернативной) стоимости ресурсов разрабатывались, обеспечивая богатство, которое, в свою

32. Подходящим сравнением, вероятно, является стоимость сохранения жизни подневольной рабочей силы в ГУЛАГе и компенсирующая разница, которую советское государство платило свободным рабочим за труд в условиях севера. Многие проекты, экономически оправданные при первых «зарплатах», были бы нецелесообразны при вторых.

очередь, позволило системе продолжать воспроизводить свои гигантские ошибки.

Иными словами, вся советская система была построена на допущении о питающем ее нескончаемом потоке доступной ресурсной ренты. После создания этой фундаментально нежизнеспособной структуры требовалось непрерывное вливание ресурсов для ее поддержки. Это превратилось в порочный круг: чем больше было ресурсного богатства, тем больше ошибок могло быть сделано. Чем больше делалось ошибок, тем больше ресурсного богатства требовалось для продолжения функционирования системы.

В 1970-е эта структура получила мощное ускорение вследствие быстрого и неожиданного роста ренты, произошедшего в результате западносибирского нефтяного бума и затем ценового шока организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК). Не только собственная рента СССР выросла как прямой результат нефтяного бума, но и многие страны ОПЕК и другие нефтедобывающие страны увеличили объемы закупок советской военной продукции³³. Сверхприбыль вызвала переход СССР от системы использования ренты, которая могла быть весьма стабильной, к системе, в которой все весомые политические и экономические группы стали рисовать все более грандиозные планы применения сверхприбыли: расширение внутренней тяжелой промышленности, создание огромной отрасли производства оружия, смелые зарубежные мероприятия, включавшие субсидирование зависимых государств, увеличение субсидий странам СЭВ, война в Афганистане и т.д. В результате сверхприбыль была полностью распределена: имелось слишком много претендентов на средства, которых оказалось слишком мало.

Урок, который следует извлечь из вышеизложенного, заключается в том, что изобилие природных ресурсов, неправильно использованное, вызывает зависимость. Опыт крупной ренты заставляет власть имущих ожидать ее продолжения. Когда цены начинают падать — как это было в 1980-е — единственным способом

33. См. Kotkin (2001, 15), где содержится рассуждение о нефтяных сверхприбылях, об их окончании и роли в распаде СССР.

удержать уровень ренты является увеличение добычи³⁴. Однако когда не рассматривается альтернативная стоимость, краткосрочное повышение объемов добычи, скорее всего, дается за счет будущей добычи³⁵. Советские лидеры прибегали к крайним мерам для поддержания высоких уровней добычи, в том числе переносу сроков технического обслуживания оборудования, чрезмерной закачке воды и пара, а также стягиванию инвестиций в текущую добычу, а не разработку и геологоразведку. В результате добыча действительно ненадолго выросла, однако это было сделано за счет значительно более серьезного падения объемов добычи в последующие годы.

Поэтому, когда в 1985 г. цены на нефть упали и это падение не могло быть скомпенсировано повышением объемов добычи, рента резко сократилась. По сути, это в конечном итоге ускорило крах всей советской системы. Ее крушение спровоцировало последующее падение объема производства в целом. Частично он был иллюзорен, как мы уже говорили. Однако снижение объема добычи нефти и газа было реальным. Добыча нефти на российской территории упала с 569 млн тонн в год (11,4 млн баррелей в сутки) в 1988 г. до 300 млн тонн в год (6 млн баррелей в сутки) в 1996 г. Снижение добычи газа было не столь суровым: с 641 млрд кубометров в 1991 г. до 571 млрд кубометров в 1997 г.

Снижение одновременно как цены, так и объемов означало, что нефтяная рента в частности почти исчезла

34. Отметим, что, если сохранение общего размера ренты R является целью, тогда избыточные затраты ε не являются препятствием. Ценность все равно будет распределяться. Разумеется, избыточные затраты могли не относиться к субъектам, которые пользовались расположением советских властей. Однако также верно, что в 1980-е гг. естественные затраты росли из-за инвестиционных и прочих ошибок. Это уменьшало общую ренту.

35. Учитывая цену добытых объемов и стоимость разработки и разведки нефти, а также учитывая соответствующую процентную ставку и налоги, можно подсчитать оптимальный темп добычи. Если цены падают, оптимальный темп добычи снижается, а не увеличивается. Повышение темпа добычи после падения цен представляет реакцию властей, необходимую для поддержания заданного уровня ренты. Единственным способом повышения темпа добычи было бы переключение инвестиций с разведки на разработку. Однако это означает взять в долг у будущего. Альтернативным вариантом было бы применение каких-либо технологических инноваций для повышения объемов добычи, однако этот вариант был бы использован как при падении цен, так и без него.

(см. рис. 13.2). Природный газ, с другой стороны, продолжал приносить положительную ренту на протяжении всего периода. Газ поддерживал экономику — возможно, в том числе и нефтяной сектор — в середине 1990-х гг. Хитроумные и любопытные схемы бартера, взаимозачетов, просрочек и прочих безналичных расчетов, которые мы описали как виртуальную российскую экономику, эволюционировали в качестве механизма выживания с тем, чтобы распределять газовую ренту при самой небольшой марже (см. изложение в Gaddy and Ickes, 2002).

Период низкой нефтяной ренты и по-прежнему стабильной газовой ренты продолжался в кризис 1998 г. (см. рис. 13.2). Когда в конце лета 1999 г. цены на нефть начали восстанавливаться, завершился период цен ниже 20 долл. за баррель, продолжавшийся почти без перерыва с 1985–1986 г. Рост цен на нефть сильно изменил систему перераспределения ренты. Раньше главной задачей было выжить без денег. Теперь самый актуальный вопрос заключался в том, как разделить сверхприбыль, полученную от экспорта нефти.

Оглядываясь на период до 1998 г., важно отметить, что благодаря механизмам переноса стоимости в виртуальной экономике сохранилась значительная часть старой экономической структуры советского образца. Учитывая, что эта структура строилась в период высокой ренты до 1985 г., можно было бы ожидать, что продолжительного периода низкой нефтяной ренты во второй половине 1980-х и на протяжении 1990-х гг. было бы достаточно для того, чтобы вызвать существенно более заметную трансформацию российской экономики, чем та, что имела место в действительности. Очевидно, что эту структуру советских времен больше нельзя было использовать в условиях сниженной нефтяной ренты. Рыночные реформы должны были привести к масштабной реструктуризации. Но этого не произошло, в первую очередь из-за того, что ренты от природного газа по-прежнему было достаточно для поддержки структуры. Поэтому, когда после 1999 г. денежный поток вырос, старые претенденты на ренту все еще присутствовали, требуя свою долю теперь уже растущей ренты.

Структурное влияние: перевернутая воронка

Поскольку нефтегазовая рента росла начиная с 1970-х гг. и использовалась для поддержки зависящей от нее и растущей структуры, индустриальная экономика Советского Союза начала напоминать перевернутую воронку. Сверху был сконцентрированный источник богатства (нефть, газ и другие полезные ископаемые), которое распределялось по секторам, значительно более обширным (в смысле людей, заводов и территории). Выживание расположенных внизу отраслей зависело от поступающей сверху, из ресурсных секторов, ренты. Все это напоминало перевернутую воронку.

В отраслях, составляющих основание воронки, преобладает сектор тяжелой промышленности, который традиционно был известен как машиностроение. Сюда входит оборонная промышленность.

Самая характерная, самая непрозрачная и самая важная форма неформального распределения ренты в этой экономике, напоминающей перевернутую воронку, — это ограничение, наложенное на ресурсные компании, которые обязаны участвовать в цепи производства и поставок, объединяющей унаследованные от советской экономики предприятия³⁶. Это условие гарантирует,

36. В других местах мы называли этот процесс зависимостью через производство. Там мы используем термин «зависимость» в специфическом смысле, заметно отличном от весьма небрежного использования этого термина в таких примерах, как «Соединенные Штаты зависят от дешевой нефти». Мы не используем этот термин для обозначения какой-либо зависимости, связанной с потреблением. Скорее, мы имеем в виду структурные изменения в экономике, которые делают потерю ренты разорительным явлением и, следовательно, ведут к чрезмерным усилиям во избежание этого. Термин «зависимость» соответствует смыслу, поскольку такие структурные изменения создают характеристики, аналогичные медицинскому понятию зависимости: привыкание, т.е. постоянно растущая потребность в веществе; синдром отмены, болезненная реакция на отсутствие вещества; и, как результат, готовность идти на жертвы из-за зависимости. Эта зависимость возникла в результате использования ренты в производстве. Эта рента текла сквозь экономику в высшей степени непрозрачным образом, который привел к глубоким структурным связям. Это то, что делает столь разорительным прекращение потока ренты. В зависимой от ренты экономике ресурсный бум просачивается в экономику через производство. Зависимость от ренты обострилась в период бума, предшествовавшего миро-

что рента распределяется в форме избыточных затрат на добычу. Поставщики материальных факторов (топлива и энергии, металлов, запчастей) и услуг (железнодорожных и трубопроводных) вынуждены обслуживать машиностроительные предприятия. Выпускаемые станки и оборудование затем отправляются преимущественно в те же отрасли-поставщики. На рис. 13.9 схематично изображено соответствующее движение средств между пятью ключевыми промышленными секторами: (1) нефтегазовым, (2) машиностроительным (включая оборонную промышленность), (3) транспортным (преимущественно железнодорожным), (4) электроэнергетическим и (5) производством металлов и сырья. На рис. 13.10 эти секторы размещены в соответствии с их позицией в воронке.

Что касается распределения ренты, то важность схемы, изображенной на рис. 13.9, заключается в следующем: вместо того чтобы собираться исключительно в форме формальных налогов и затем распределяться из центра, нефтегазовая рента в своей значительной части передается нефтегазовыми компаниями непосредственно производителям оборудования либо в физической форме (сырье), либо в денежной (оплата заказов), или же через промежуточные производственные секторы, обслуживающие нефтегазовую отрасль, такие как строительство транспортной инфраструктуры, электроэнергетический сектор или перерабатывающие отрасли. Цепи поставок и производства, таким образом, могут рассматриваться как цепи распределения ренты. Это механизмы для рассеивания ренты в форме избыточных затрат по направлению из узкой части перевернутой воронки к ее расширенному основанию. Распределение ренты через производство является самым важным способом участия в ренте в сегодняшней российской экономике, и этот способ — неформальный: он не предписан законом; он не проходит через бюджет; в нем не используются формальные налоги.

вому кризису. Она не исчезла, когда рента упала в конце 2008 г. — начале 2009 г. Эта зависимость остается главной будущей проблемой российской экономики.

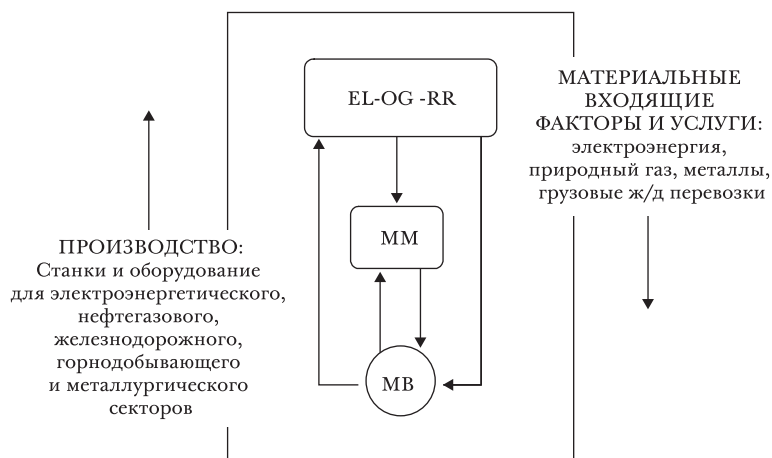


РИС. 13.9. Схематическое изображение распределения ренты через производство

Примечания: OG — нефть и газ, MB — машиностроение, RR — железные дороги, EL — электроэнергия, MM — металлы и сырье.

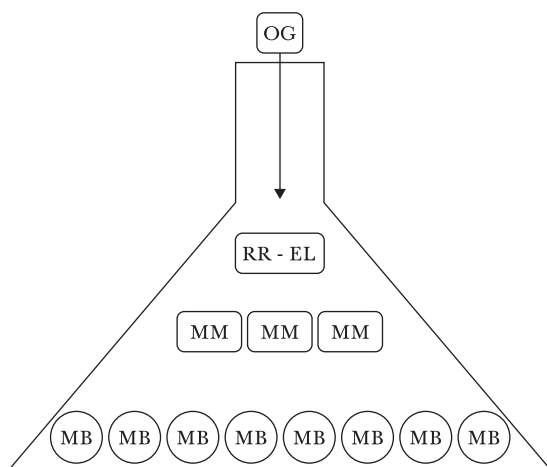


РИС. 13.10. Перевернутая воронка

Системы управления рентой

Критически важный вопрос для любой ресурсно обеспеченной экономики заключается в том, каким образом контролировать потоки ренты. Мы будем называть систему, которая развивается в целях контроля над потоком ренты, системой управления рентой³⁷. Функция системы управления рентой состоит в предотвращении растрачивания и/или перенаправления ренты. Системы управления рентой могут отличаться в нескольких отношениях. Они могут быть сильными или слабыми, централизованными или децентрализованными, формальными или неформальными. Мы называем систему сильной, когда распределение ренты происходит по определенным правилам. Мы называем ее слабой, когда рента захватывается. Система управления рентой может быть централизованной, как в случае сталинского Советского Союза, или децентрализованной, как в ельцинской России или на Аляске сегодня³⁸. Как мы покажем, система управления рентой в путинской России является сильной и централизованной, но при этом неформальной.

При слабой системе рента может растрачиваться на стадии добычи или же перенаправляться нелегитимным получателям. Если система и централизована и сильна, рента будет поступать вверх к лидерам под контролем менеджера ренты. Однако если система централизована и слаба, как в поздний советский период, рента растрачивается и перенаправляется и центр те-

37. Во всякой обеспеченной ресурсами экономике есть система управления рентой, но во многих экономиках она несложна — например, в государстве бандитского типа лидер может просто присвоить всю ренту и тратить ее на личную роскошь в стиле президента Заира Мобуту Сесе Секо. В любом случае рента распределяется системой управления рентой.

38. Рассмотрим чисто рыночную экономику в условиях правового государства и частной собственности на добычу нефти. Рента от добычи нефти будет накапливаться у собственников месторождений. Если законы выполняются, собственники присвоят всю ренту. Таким образом, в этом случае система управления рентой будет сильной, формальной и децентрализованной. Отметим, что в этом случае нет никакой особой организации системы управления рентой, но тем не менее правила определяют получателей ренты.

ряет контроль над ее распределением. Наконец, можно представить себе слабую децентрализованную систему, в которой рента генерировалась бы децентрализованно, но в которой слабая система правоохранительных органов позволяла бы производителям растрачивать ренту и перенаправлять ее поток в своих целях³⁹.

Еще одно измерение, в котором различаются системы управления рентой — это решения о размере ренты в текущий период и в будущем. В системе с высокой степенью децентрализации решения, касающиеся добычи и инвестиций, оставляются на усмотрение собственников. Они могут принимать такие решения (в то время как остальные претенденты на ренту — нет). В централизованной системе одна из ключевых функций руководителя системы заключается в том, чтобы решать для системы в целом, сколько будет инвестироваться в возобновление ресурсной базы — то есть какая доля текущей ренты будет распределяться на будущее.

История систем управления рентой

В советской экономике система управления рентой должна была принимать своеобразную форму. Рента не могла трансформироваться в потребление в тех размерах, которые хотя бы отдаленно приближались к масштабу, в которых она зарабатывалась. Она не могла и беспрепятственно перекладываться на частные счета за рубежом. Это было просто невозможно в условиях контролируемой экономики. Поэтому использование ренты в советской системе было ограничено в определенных аспектах, которые отличались от неплановых экономик. В экономике советского типа рента использовалась прежде всего в производстве. Что еще можно было делать с рентой, если не строить фабрики, отрасли, города, каналы и железные дороги на вечной мерзлоте?

39. Понятие растраты или перенаправления ренты связано с понятием кражи в Desai, Dyck, and Zingales (2007). В центре внимания авторов корпоративные финансы и контроль денежного потока. Мы рассуждаем о ренте — значительно более широкой категории, чем просто прибыль. В дополнение к трем действующим лицам в вышеупомянутой работе — государству, инсайдерам и аутсайдерам — у нас есть четвертое: глава системы управления рентой (Путин).

При непрозрачной ценовой системе люди, участвовавшие в воздвижении этих монументов, естественно, могли верить в то, что они приносят пользу экономике.

В этом заключается главный источник глубокой зависимости от ренты, развившийся в советской экономике: он происходит из ограниченной сферы использования ренты в экономике советского типа⁴⁰. Лидеры, контролирующие сферу использования ренты, используют ее для производства тех вещей, которые повышают их престиж или авторитет в советском государстве. Однако после того, как эта деятельность начата, ее необходимо непрерывно снабжать новыми ресурсами, так как сама эта деятельность на самом деле не производит стоимости. Этот процесс, следовательно, дорого обходится лидерам, поскольку ведет к будущему снижению ренты.

Еще одна проблема для лидеров при сборе ренты заключается в ее растрате вниз. Лидеры должны предотвращать утечку ренты на уровне добычи или по пути к центру. Борьба с растратой представляла собой постоянную проблему как в советской, так и в российской экономике.

В сталинский период в системе управления рентой для минимизации ее растраты использовалось устрашение. Устрашение — эффективное средство сдерживания растрат, однако оно вредит генерации ренты. Устрашение подавляет инициативу и готовность к риску. Со временем соотношение выгода/стоимость устрашения может измениться. Лаврентий Берия ясно осознал, что это произошло, когда он закрыл ГУЛАГ после смерти Сталина.

После Сталина система управления рентой изменилась преимущественно за счет уменьшения масштабов устрашения⁴¹. Однако ограничения на использование ренты не изменились. Более того, снижение масштабов

40. Это центральный парадокс советской системы. Если бы было меньше идеологических и командных ограничений на воровство в массовом масштабе, рента была бы истрачена на потребление или осела бы на счетах в швейцарских банках — вероятно, не коснувшись советского производства, но и не формируя привычки.

41. Безусловно, устрашение не было устранено, однако частота его использования была снижена, и постоянные чистки, по сути, были прекращены.

устрашения означало повышение растрат ренты. Больше ренты оставалось на нижних уровнях иерархии. Если бы этот процесс беспрепятственно продолжался, то экономика в период правления Леонида Брежнева могла бы резко сократиться, однако начиная с 1970 г. в Советском Союзе произошел резкий рост объема генерации ренты. Увеличение притока ренты позволило советским лидерам направить ресурсы на поддержку стран Восточной Европы и заняться наращиванием военной мощи и авантюрными проектами. В то же время, однако, сочетание менее жесткой системы управления рентой и повышение притока ренты означало еще большие растраты.

При Михаиле Горбачеве система управления рентой стала даже еще слабее, так как экономические реформы еще более ослабили контроль центра над использованием ренты. В то же время генерация ренты снизилась после падения цен на нефть. Этот двойной удар снижения ренты и ослабшей системы управления привел к фатальному ослаблению советского государства и его падению в результате процесса, напоминающего массовое бегство из банка. У Советского Союза не хватало ресурсов ни на поддержку своих восточноевропейских союзников, ни на сохранение потока ренты в свои собственные промышленные отрасли, зависевшие от ренты.

Падение советской системы центрального планирования привело к серьезной трансформации системы управления рентой. В первое десятилетие это проявилось, с одной стороны, в поведении и явлениях, которые стали известны как виртуальная экономика. В то же время теперь частные лица — которые в итоге стали называться олигархами — получили возможность накапливать состояние, а капитал стало возможно вывести за рубеж. При Ельцине система управления рентой была замечательно неэффективной в ограничении растраты ренты. Фундаментальной концепцией, которая лежала в основе экономических реформ 1990-х гг., была идея о том, что правовое государство ограничивало бы собственников активов, вырабатывающих ренту. Проблема была в том, что воронкообразный характер российской экономики позволял владельцам активов покупать защиту

от государства и системы управления рентой и не давать государству собрать свою долю ренты⁴².

Сегодняшняя система управления рентой, управляемая Путиным, развилась из системы 1990-х гг. Она объединяет сильное государство и частную собственность. Особая роль частных собственников в этой системе требует комментария. Собственность большинства компаний в главных российских производственных отраслях перешла от государства в частные руки в 1990-е гг. Большая часть изменений сохранилась в 2000-е гг. Единственным крупным исключением является нефтяная компания «ЮКОС», которая по сути была обратно национализирована после ареста в 2003 г. ее владельца Михаила Ходорковского⁴³. Привлекательная металлургическая и горнодобывающая отрасль почти целиком принадлежит частным лицам⁴⁴. Путинское руководство твердо верит в преимущество частной собственности перед государственной для достижения экономической эффективности. Высочайшим приоритетом для режима в отношении частных собственников является гарантия того, что они продолжают поддерживать цепочки распределения ренты⁴⁵. Политэкономическая система сегодняшней России по сути представляет собой систему управления рентой, в которой владельцы корпораций (олигархи),

42. Конечно, большинство наблюдателей как в России, так и за ее пределами также не смогли увидеть важность ресурсной ренты для экономики, тем самым переоценив потенциал конверсионных экономических реформ в трансформации страны.

43. Мы подчеркиваем, что дело «ЮКОСа» было исключительным. Популярное мнение о том, что Путин вел кампанию обратной национализации фирм и массового изъятия собственности у олигархов, ошибочно.

44. Преобладание ресурсных отраслей среди источников богатства частных собственников можно увидеть, изучив список богатейших россиян в журнале *Forbes*. Из сорока шести русских с личным состоянием свыше 2 млрд долл. в 2011 г. все, кроме трех, сделали свое состояние в нефтегазовом, горнодобывающем, металлургическом и сырьевом секторе. Источник: «200 богатейших бизнесменов России в 2011 г.», <http://www.forbes.ru/rating/100-bogateishihbiznesmenov-rossii/2011> и «The World's Billionaires», <http://www.forbes.com/wealth/billionaires/list>.

45. Утверждение, которое содержится в этом предложении, отражает центральную проблему политической экономии в сегодняшней России, а именно: как заставить частные ресурсные компании делиться рентой в таких масштабах в рамках описанных здесь неформальных схем? Мы называем этот принудительный механизм «путинским рэкетом». См. Gaddy and Ickes (2011).

определенные государственные чиновники и губернаторы самых главных регионов находятся почти в одном и том же положении: все они являются «руководителями отделов управления рентой» в гигантском предприятии под названием Россия. Это система, целью которой является совмещение преимуществ стабильности (путем гарантии распределения ренты в пользу важнейших с социальной и политической точки зрения регионов, городов и заводов — широкого основания воронки) и эффективности (благодаря частной собственности в отраслях, генерирующих ренту, в которых поощряется максимизация прибыли и, следовательно, увеличение ренты).

Обязанность делиться рентой посредством поддержки производственных цепочек — центральная характеристика своеобразной российской версии рыночной экономики. Однако она также представляет собой ограничение эффективности в создании ренты. В нормальной рыночной экономике частная собственность основывается на надежном праве собственности и системе, которая дает собственникам как власть, так и стимулы для того, чтобы быть максимально эффективными за счет выбора оптимального расположения, ассортимента продукции, объема выпуска и режима производства, начиная с выбора поставщиков и партнеров. В российской экономике номинальные собственники компаний, работающих в ключевых отраслях, очень сильно ограничены во всех этих критически важных решениях, потому что обязаны подчиняться императиву сохранения цепочек распределения ренты. Поставщики материальных факторов производства заблокированы в этой цепи. Они связаны необходимостью поставлять свою электроэнергию, газ, сталь, алюминий и т.д., а также предоставлять услуги железнодорожных грузоперевозок и прочие услуги основным машиностроительным предприятиям. Это означает, что одна из основных характеристик системы — это уничтожение конкуренции среди поставщиков и независимого принятия решений компаниями, входящими в цепочку поставок.

Чтобы оценить, насколько хорошо развито понятие цепочки распределения ренты, посмотрим на заявления,

сделанные премьером Владимиром Путиным в апреле 2011 г., когда он представил планы будущего развития ключевого подсектора машиностроительной отрасли — энергетического машиностроения. Он сказал: «Нужно развивать не только систему долгосрочных контрактов между энергетическими компаниями и производителями оборудования, но как следует думать над системой долгосрочных контрактов по всей производственной цепочке, завязанной на энергомашиностроение, а это и поставщики топлива, и железорудной, и металлургической продукции» (Путин 2011).

Почему эта система раздела ренты не управляется формально, не включает одни только формальные налоги и прибыль, почему государство не изымает излишки ренты через налоги и не распределяет их населению по принципу справедливости? Это способствовало бы оптимальному развитию сектора с минимальными издержками. Это эффективно («эффективное решение») и конечно же было бы в интересах государства⁴⁶. Мы покажем, почему этого не произошло и почему произойти не может.

Наше объяснение напрямую связано с невыполнением политической теоремы Коуза (ПТК)⁴⁷. Политическая теорема Коуза гласит, что форма правления, как и рас-

46. Это решение было описано в Gaddy and Ickes (2002, 119–20) как «система L/T». Здесь имеет место приватизационная лотерея, в которой все достается победителю (L-распределение), в комбинации с последующими большими налогами на ресурсный сектор и перераспределением налоговых доходов: «L-распределение + прозрачный налог на „Газпром“».

47. В Acemoglu (2003, p. 621) ПТК объясняется следующим образом: «Согласно теореме Коуза если права собственности хорошо определены и транзакционные издержки отсутствуют, то экономические агенты будут договариваться с целью достижения эффективного результата вне зависимости от того, кому принадлежат права собственности на данные активы. Распространение этого рассуждения на политическую сферу предполагает, что политические и экономические транзакции создают сильную тенденцию к политикам и институтам, дающим лучшие результаты с учетом меняющихся запросов и требования обществ, независимо от того, кто или какая социальная группа владеет политической властью. Согласно этому подходу политические и институциональные различия не являются определяющим фактором различий в экономических результатах, потому что общества выбирают, по крайней мере приблизительно, политики и институты соответственно ситуации».

пределение прав собственности, не препятствует экономической эффективности. Асемоглу (2003) утверждает, что ПТК не выполняется из-за неспособности правительств брать на себя обязательства, необходимые для достижения эффективности в задачах межвременного распределения. В случае российской экономики, имеющей вид перевернутой воронки, ПТК просто не может выполняться. Крайнее неравноправие при распределении богатства создает фундаментальный риск для производителей ренты при любом изменении контроля над рентой. Допустим, Россия создала бы формальную, сильную, децентрализованную систему управления рентой. Тогда нынешние собственники были бы вынуждены купить контроль над правительством во избежание какого-либо последующего перераспределения. Следовательно, любое правительство, которое не хотело бы быть купленным, должно действовать с упреждением для того, чтобы ограничить политическую деятельность олигархов.

Эффективное решение может сработать только тогда, когда политическая власть изолирована от экономического богатства⁴⁸. Эффективная реформа, защищающая права собственности, привела бы к массовой концентрации богатства из-за важности нефтегазовой ренты. Экономическая власть означает политическую власть. Поэтому режим взимания налогов с ренты не был бы устойчивым. Олигархи купили бы правительство и ограничили бы налогообложение, таким образом ограничив перераспределение и, следовательно, нарушив обязательство, необходимое для защиты прав собственности.

48. Можно предположить, что есть альтернативный вариант, а именно перераспределить акции нефтяной компании так, чтобы ими владела значительная часть населения, которая была бы заинтересована в защите прав собственности. Однако такое решение нарушает права собственности нынешних собственников. Более того, как такое перераспределение может произойти, если политическая власть находится сегодня в руках Путина и его союзников-олигархов? Именно об этой проблеме говорит Асемоглу (Acemoglu 2003). Концепция, предполагающая обещание крестьян заплатить помещикам после их освобождения, динамически непоследовательна. Когда крепостные получают землю, они не заплатят, как обещали. Помещикам это известно.

Заключение

Генерация и распределение нефтегазовой ренты играет решающую роль в российской экономике. В отсутствие существенных структурных изменений так будет и в будущем. В заключение мы кратко рассмотрим те структурные изменения, которые были бы необходимы для снижения зависимости от нефтегазовой ренты.

Главная проблема, стоящая перед Россией, — это перевернутая экономическая воронка. До тех пор пока структура экономики будет сохранять такой характер, рента будет оставаться доминантой в экономической системе. Поэтому некоторые наблюдатели делают вывод о том, что России следует диверсифицировать структуру своей экономики — вывод, который, казалось бы, следует из нашего рассуждения. Важно, однако, внимательно отнестись к пониманию диверсификации.

В контексте нашей работы существует по меньшей мере две трактовки диверсификации. Первая — диверсификация производства. Это распространенная идея о том, что если удастся ускорить модернизацию обрабатывающего сектора, то будет производиться больше добавленной стоимости и вклад нефтегазового сектора в экономику уменьшится. Эта идея, скорее всего, — мечта, а зачастую и претензия на долю ренты. В экономической структуре, унаследованной от Советского Союза, рента направляется на сохранение, а не на модернизацию. Более того, перед Россией стоят препятствия (в Gaddy and Ickes 2013 мы называем их «медвежьими ловушками»), которые мешают осуществлению на первый взгляд разумных реформ в российском контексте. Эти «медвежьи ловушки» являются результатом особого структурного, местного и институционального наследия, обременяющего как физический, так и человеческий капитал. Следовательно, использование ренты для диверсификации производства, по всей вероятности, приведет лишь к усилению зависимости от ренты.

Второе понимание диверсификации относится к доходу. Учитывая важность ренты, а также подтвержденную зависимость величины ренты от очень волатильных цен на нефть, российский ВВП также весьма волатилен.

Резкие колебания дохода, однако, не способствуют благосостоянию, поскольку домохозяйства предпочитают модель потребления без резких скачков. Более того, в период высокой волатильности цен на нефть инвестиции в секторы, генерирующие ренту, также подвержены резким колебаниям прибыли. При низких ценах на нефть инвестиции, казавшиеся весьма прибыльными, могут стать нежизнеспособными. Это соображение имеет колоссальную важность, учитывая, что будущие российские запасы нефти и газа будут, скорее всего, открыты в еще менее гостеприимных районах, чем Западная Сибирь. Газ с полуострова Ямал и нефтегазовые запасы Восточной Сибири потребуют крупных инвестиций в инфраструктуру. Природный газ также требует инвестиций в трубопроводы⁴⁹, и эти инвестиции также имеют авансовый характер. При нестабильных ценах ожидание имеет ценность возможности альтернативного варианта (*option value of waiting*), т.е. инвестиции в будущие запасы могут быть отложены. Это не может быть хорошо для России.

Решение этих дилемм состоит в диверсификации дохода и потребления, и политическим инструментом для этого являются иностранные инвестиции: российская прибыль инвестируется за границей для диверсификации дохода и снижения его зависимости от колебания цен, а иностранные средства инвестируются в российский нефтегазовый сектор для участия в риске волатильности цен. Международное участие в риске — это подход, при котором выигрывает и Россия, и остальной мир⁵⁰.

Фундаментальные проблемы, стоящие перед Россией — это не нефть и газ, а структура, возникшая из обильной нефтегазовой ренты, а также действующая сегодня

49. Учитывая необходимость гарантировать поставки российского газа, много инвестиций направляют в альтернативные маршруты, такие как Северный поток, в обход традиционных трубопроводов, которые могут быть «взяты в заложники». Это приводит к повышенным объемам инвестиций при одном и том же объеме ренты. Это дорогостоящая программа страхования для защиты от «захвата заложников» транзитными странами.

50. См., например: Cosar, Ickes, and Tintelnot (2012), где в рамках откалиброванной двухстрановой модели показано, как финансовая интеграция может повысить благосостояние в России.

система управления рентой. Фундаментальная проблема заключается в том, что вы не можете реформировать структуру экономики до тех пор, пока не реформируете систему управления рентой. Необходимо разорвать связь между структурой генерации ренты и претензиями на долю ренты. Если бы эту связь можно было разорвать, Россия могла бы стать большой и холодной Норвегией. Самое трудное здесь — понять, как реформировать систему управления рентой в то время, когда нефтегазовая рента столь важна и по-прежнему остается перевернутая воронка.

Библиография

- Гурвич, Е. 2010. «Нефтегазовая рента в российской экономике». *Вопросы экономики* 11: 1–32.
- Лукойл. 2010. Годовой отчет 2010. Доступен по адресу: http://www.lukoil.ru/materials/doc/AGSM_2011/%D0%93%D0%9E_2010_RUS.pdf.
- Министерство финансов Российской Федерации. 2011. «Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», 8 июля, по ссылке: <http://www.minfin.ru>.
- Путин, В. 2011. О мерах по развитию энергетического машиностроения в РФ, Санкт-Петербург, 8 апреля, по ссылке: <http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/14796/>.
- . 2012. Встреча со студентами высших образовательных учреждений Томска, 25 января, по ссылке: <http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/17866/>.
- Acemoglu, Daron. 2003. “Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics,” *Journal of Comparative Economics* 31: 620–652.
- Adelman, M.A. 1990. “Mineral Depletion, with Special Reference to Petroleum,” *Review of Economics and Statistics* 72(1): 1–10.
- Adelman, M.A. 1995. *The Genie out of the Bottle: World Oil since 1970*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Auty, R. M., and A. H. Gelb. 2001. “Political Economy of Resource-Abundant States.” In *Resource Abundance and Economic Development*, ed. R. M. Auty. New York: Oxford University Press, 126–146.
- Campbell, Robert W. 1968. *The Economics of Soviet Oil and Gas*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Cosar, Kerem, Barry W. Ickes, and Felix Tintelnot. 2012. “Oil Price Volatility and the Gains from Financial Integration,” CRIFES at the Pennsylvania State University, March.
- Desai, Mihir A., Alexander Dyck, and Luigi Zingales. 2007. “Theft and Taxes,” *Journal of Financial Economics* 84: 591–623.

- Gaddy, Clifford G. 1996. *The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- . 2005. "Resource Rents and the Russian Economy," *Eurasian Geography and Economics* 46(8): 559–83.
- . 2011. "Putin's Protection Racket." In *From Soviet Plans to Russian Reality*, ed. Iikka Korhonen and Laura Solanko. Helsinki: WSOYpro Oy.
- . 2013. *Bear Traps on Russia's Road to Modernization*. New York: Routledge.
- Grace, John D. 2005. *Russian Oil Supply: Performance and Prospects*. New York: Oxford University Press.
- Gregory, Paul R. 1994. *Before Command: An Economic History of Russia from Emancipation to the First Five-Year Plan*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grossman, Gregory. 1983. "Economics of Virtuous Haste: A View of Soviet Industrialization and Institutions." In *Marxism, Central Planning, and the Soviet Economy: Economic Essays in Honor of Alexander Erlich*, ed. P. Desai. Cambridge, MA: MIT Press, 198–216.
- Gustafson, Thane. 1989. *Crisis amid Plenty: The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2012. *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hotelling, Harold. 1931. "The Economics of Exhaustible Resources." *Journal of Political Economy* 39(2): 137–75.
- INDEM Foundation. 2005. "Diagnostics of Corruption in Russia, 2001–2005," available at <http://www.indem.ru/en/publicat/corr5720.htm>.
- Kotkin, Stephen. 2001. *Armageddon Averted*. New York: Oxford University Press.
- Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD Development Centre.
- Markandya, Anil, and Alina Averchenkova. 2001. "Reforming a Large Resource-Abundant Transition Economy: Russia." In *Resource Abundance and Economic Development*, edited by R. M. Auty. New York: Oxford University Press, 277–295.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation Development). 2002. *OECD Economic Survey: Russian Federation 2002*. Paris: OECD.
- Ofer, Gur. 1987. "Soviet Economic Growth: 1928–1985," *Journal of Economic Literature* 25(4): 1767–1833.
- Sagers, Matthew J. 1987. "Oil Production Costs in the USSR." In *Plan-Econ Long-Term Energy Outlook*. Washington, DC: PlanEcon, 43–54.
- Tarr, David, and Peter Thomson. 2003. "The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas," World Bank, July 19.

ГЛАВА 14

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ
И АРИЛД МУ

Российский нефтяной сектор

ЗА ПОСЛЕДНИЕ несколько лет был проведен ряд комплексных исследований советской и российской нефтяной промышленности. Часть из них была посвящена анализу роли нефтяного сектора в экономике в целом¹. В других он рассматривался как поле битвы за политические реформы и оплот власти для конкурирующих элит². В центре внимания третьих находились проблемы поставок энергетических ресурсов из России³. Мы отчасти затрагиваем все эти вопросы, но предметом данной главы является динамика отношений между ресурсной базой, институтами и регуляторами, а также эволюция структуры нефтяной отрасли в постсоветский период.

1. Анализируя положение дел в российском нефтяном секторе, М. Элман уделяет особое внимание так называемому ресурсному проклятию (Ellman 2006). П. Джонс Луонг и Э. Вейнталь предлагают более формальный анализ, а также проводят сравнение бывших советских республик с точки зрения наличия природных ресурсов (Jones Luong and Weinthal 2010). По мнению исследователей, эффективность соответствующей политики зависит от преобладающей в нефтяном секторе формы собственности.
2. Если исследование Т. Густафсона охватывает советский период (Gustafson 1989), то в книге под редакцией Д. Лейна рассматривается развитие сектора в 1990-е гг. (Lane 1999).
3. Тщательный анализ истории и организации советского энергетического сектора содержится в работе Л. Динеса и Т. Шабада (Dienes and Shabad 1979). Э. Хьюитт уделяет основное внимание развитию энергетического кризиса в СССР и его политическим последствиям (Hewett 1984). В журнале *Eurasian Geography and Economics* было опубликовано несколько статей, авторы которых (прежде всего, М. Сейгерс) рассматривают географию российских энергетических отраслей и направления развития производства энергоносителей. См., напр.: Sagers (2006). Дж. Грейс предлагает подробный, в значительной мере технический анализ российской нефтяной промышленности (Grace 2005).

В любой стране институциональная структура нефтяного сектора создается и развивается под влиянием широкого комплекса природных, экономических, исторических и политических факторов. Она включает в себя нормы и правила, структурирующие экономические взаимоотношения в картографировании, разведке, добыче, транспортировке и переработке углеводородов. По сравнению с другими секторами промышленности, сектор добычи и переработки нефти характеризуется относительно крупными масштабами, высоким уровнем концентрации и вертикальной интеграцией. Как правило, важную роль в нем играет государство, не только учреждающее те или иные институты, но и принимающее решения о развитии сектора. Активы сектора, такие как скважины, трубопроводы и перерабатывающие предприятия, высокоспециализированы. Неудивительно, что производственная цепочка характеризуется устойчивыми сильными технологическими связями. Некоторые виды деятельности в этом секторе, например транспортировка нефти по трубопроводам, относятся к числу естественных монополий (как правило, строительство параллельных трубопроводов неэффективно). Кроме того, разработка гигантских нефтяных месторождений сопровождается действием фактора «экономии от масштаба», что обеспечивает получение колоссальной ресурсной ренты. В этих случаях важнейшую регулятивную роль играет государство, так как оно должно гарантировать третьим сторонам доступ к инфраструктуре и находить решения других проблем, которые не всегда устраняются посредством рыночной конкуренции. В частности, государство может, в определенных рамках, устанавливать контроль над теми или иными ценами и тарифами.

С точки зрения организации отрасли, в общем случае, причинные связи направлены слева направо (см. рис. 14.1). Например, в случае истощения ресурсной базы мы можем ожидать либерализации доступа к ресурсам, что будет способствовать появлению компаний новых типов, а также более устойчивому развитию сектора в долгосрочном периоде (в связи с расширением возможностей для реализации инновационно-предпринимательского потенциала бизнес-среды). Впрочем, в реальной

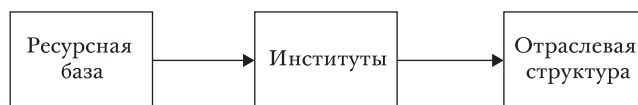


РИС. 14.1. Ресурсы, институты и отраслевая структура: теоретическая направленность причинно-следственных связей

действительности все обстоит не так просто. Созданные в определенный период времени институты могут оказаться настолько сильными, что они сохраняются даже в случае исчезновения исходных причин для их возникновения и существования.

Сектор добычи и переработки нефти в советский период

Нефтяная промышленность в условиях централизованного планирования

Советский сектор добычи и переработки нефти функционировал в соответствии с основными принципами централизованно планируемой экономики:

- государственная собственность на все активы — как на скрытые в недрах земли, так и на сооружения и оборудование для их добычи, подготовки, транспортировки;
- развитие, определяемое в большей степени предложением, а не спросом (в рамках процедур планирования пропорций развития экономики страны);
- плановое распределение ресурсов (включая выбор проектов и оборудования, передача по цепочке добытых из недр углеводородов);
- доминирование в долгосрочном развитии сектора политических приоритетов.

Если быть более точным, то:

- Организация сектора добычи и переработки нефти носила функциональный характер; в нем были созда-

ны отдельные субъекты хозяйствования, ответственные за разведку, добычу, переработку и распределение нефти и нефтепродуктов. Это означает, что горизонтальная интеграция всех субъектов, специализирующихся на выполнении определенных видов деятельности, осуществлялась только в рамках отдельной отрасли или министерства (или — начиная с середины 80-х гг. прошлого столетия — Бюро Совета министров СССР по топливно-энергетическому комплексу).

- Государство обладало монополией на продажу нефтепродуктов на внутреннем и внешнем рынках.
- Выполнение плана в рамках отдельных его структурных элементов оценивалось на основе натуральных или валовых стоимостных показателей (объем добычи, метраж проходки скважины, объем «освоенных» инвестиций и т. д.). Чисто экономические показатели рассматривались как второстепенные или не применялись вовсе (рентабельность, производительность труда, фондоотдача и проч.).
- Все финансовые ресурсы были включены в систему государственных финансов.

Важнейшим следствием этих характеристик был устойчивый дисбаланс между различными связями в технологической цепочке. Отдельные виды деятельности развивались в соответствии с получаемыми сверху указаниями и планами, которые далеко не всегда были согласованы друг с другом. В системе отсутствовал механизм быстрой передачи информации (что характерно для рыночно ориентированных структур управления). Отрасль характеризовалась прерывистыми и занимавшими длительное время процессами согласования и принятия решений. К тому же логика системы подталкивала к непрерывному наращиванию производственного потенциала и инвестиций.

Очевидно, что в централизованной плановой экономике экономические вопросы находились в тени показателей натурального объема производства (см. главу 3 настоящей книги). Производственные предприятия вели свою деятельность в условиях «мягких бюджетных ограничений» (Корнаи 1980). Имеется в виду, что для достижения плановых целей организации в случае необходи-

мости могли выходить за пределы денежных бюджетных ограничений. Более того, в отраслях, имевших большое стратегическое и политическое значение, таких как нефтяная промышленность, бюджетные ограничения были существенно мягче, чем в других. Впоследствии первоначальные капитальные затраты, равно как и издержки в целом, могли рассматриваться не как нечто подлежащее минимизации, а как активы отдельной организации, поскольку высокие издержки подразумевали ее огромную важность. Особенно ценными в этом отношении были показатели занятости, определявшие социальный, а значит и политический вес организации.

Поскольку цены и издержки далеко не всегда отражали относительную редкость, задача справедливой оценки эффективности отрасли была весьма непростой (если не неразрешимой), тем более что часть важнейших статей издержек вообще не учитывалась. Например, в 1980-х гг. многие республики СССР оказывали так называемую шефскую помощь различным проектам по развитию Западной Сибири. Затраты, которые они при этом несли, не учитывались в общих издержках нефтяной промышленности. Последствия искажения экономических реалий дают о себе знать и в наши дни, так как значительная часть основных фондов и ресурсная база создавались в соответствии с логикой прежней экономической системы.

Мягкость бюджетных ограничений контрастировала с жесткостью административных ограничений деятельности организаций. Решения по всем важным вопросам принимались централизованно. Но в реальной действительности формальная командная система дополнялась, а в некоторых случаях и оттеснялась на второй план системой вертикальных переговоров.

Ключевой чертой институциональной структуры сектора добычи и переработки нефти была разработка специфических для СССР технологических методов и материальных активов, начиная со способов добычи (во всем мире широко использовалось роторное бурение, а в СССР — турбобурение)⁴ и заканчивая техноло-

4. Chandler (2000). См. также: Campbell (1976). В обеих книгах содержатся ценные выводы о взаимосвязях технологий и экономической системы.

гиями переработки нефти и системой распределения. Система трубопроводов проектировалась и создавалась в основном как древовидная структура (в противоположность круговой или сеточной структуре), когда промышленные, а затем и межпромышленные трубопроводы обеспечивают поставку нефти в магистральные трубопроводы. В рыночной экономике это привело бы к ограничению конкуренции между различными поставщиками нефти в пунктах ее реализации. Данная практика также предполагала, что в трубопроводах происходит смешение нефти разных по качеству ее сортов. Тем самым в последующем усложнялся процесс переработки нефти, что также было связано с ориентацией на широкое использование топочного мазута. Нефтепереработка концентрировалась на крупных производственных комплексах. До 1990 г. на всей территории СССР к востоку от Урала, например, насчитывалось всего 5 нефтеперерабатывающих предприятий (в Омске, Ачинске, Ангарске, Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре).

Развитие ресурсной базы

В СССР была создана огромная по масштабам деятельности геологическая служба. В 1950-х гг. половина геологов мира была сосредоточена в СССР (Graham, 1998). В 1950–1960 гг. перед геологией как профессией открылись новые возможности. Типичный геолог прошлого — это человек с молотком в руке, передвигающийся на лошади в сопровождении проводников из числа местных жителей. Ему на смену пришли люди, «вооруженные» разнообразными научными знаниями, оснащенные современным оборудованием и передвижными буровыми установками. Все чаще в качестве средства передвижения использовался вертолет. В СССР это был активный период открытий новых месторождений нефти и природного газа на территории от Украины до Западной Сибири.

Геологические изыскания, картирование и разведка представляют собой различные стадии открытия месторождений полезных ископаемых. На каждой из них производится оценка ресурсной базы, различающаяся с точки зрения детализации и глубины иссле-

дования. Окончательное впечатление может быть получено только после того, как на новом месторождении начинается пробная добыча. В СССР была разработана собственная система классификации запасов полезных ископаемых. Основная ее особенность состояла в проведении различия между уровнями детализации изысканий полезных ископаемых и получаемых на их основе оценок запасов. В процессе выработки решения принимались во внимание и экономические соображения, но в самой приблизительной форме. Например, крупным месторождениям с более низкими удельными издержками отдавалось предпочтение перед средними и небольшими месторождениями (действие фактора «экономии от масштаба»).

Если ответственность за геологическое изучение была возложена на АН СССР, то главная задача министерства геологии состояла в поиске и разведке месторождений полезных ископаемых промышленного значения. Министерства нефтяной и газовой промышленности, в свою очередь, отвечали за процесс вовлечения месторождений в эксплуатацию и последующую промышленную добычу углеводородов (собственно строительством объектов производственного значения на месторождениях занималось отдельное министерство — Миннефтегазстрой). Но данный механизм (цепочка распределения ответственности) функционировал отнюдь не гладко. Нередко предприятия министерства геологии наращивали разведку в непосредственной близости от уже открытых месторождений и создавали для этого значительные мощности для поисково-разведочного бурения, в то время как организации, подчинявшиеся министерствам нефтяной и газовой промышленности, не имели возможности начать эксплуатационное бурение в непосредственной близости на уже подготовленных к разработке объектах, поскольку не располагали необходимыми для этого производственными ресурсами (в частности, достаточным парком буровых станков). Данная практика стала одной из важнейших причин первого крупномасштабного кризиса, разразившегося в советской нефтяной промышленности в первой половине 1980-х гг.

Разработка месторождений

Подробный анализ освоения нефтяных месторождений в СССР, прежде всего, западносибирских, представлен в книге Дж. Грейса (Grace 2005). Как подчеркивает автор, несмотря на то что СССР удалось выйти на первое место в мире по добыче нефти, этот успех дался дорогой ценой. К тому же он сопровождался долгосрочными негативными последствиями. Наиважнейшая цель увеличения объема добычи заставляла закрывать глаза на все остальные соображения, а структура командной экономики позволяла эффективно скрывать реальные издержки. Согласно внешним оценкам, на пике добычи в СССР истинные предельные издержки добычи в расчете на баррель превышали мировую рыночную цену нефти. Дополнительные издержки, осознание которых пришло со временем, заключались и в ущербе, наносимом месторождениям. Дело в том, что для повышения степени извлечения нефти советские нефтяники изначально использовали метод с воздействием на пласт, предусматривавший нагнетание в него воды. Применение подобных методов на ранних стадиях промышленной эксплуатации означало сокращение объема добычи на протяжении всего жизненного цикла месторождения по сравнению с тем, какой объем можно было бы добыть, если бы при освоении месторождения учитывались долгосрочные эффекты методов добычи. Извлечение богатств недр Западной Сибири потребовало огромных и человеческих затрат. Нефтедобыча относится к числу наиболее трудоемких отраслей. В новые поселки и города региона должны были переехать миллионы рабочих и членов их семей. Впоследствии реструктуризация отрасли с целью сокращения издержек привела к тому, что значительная часть рабочей силы была уволена, что повлекло за собой новые социальные проблемы. И наконец, в процессе эксплуатации месторождений нефти уделялось недостаточное внимание вопросам защиты окружающей среды. Наиболее серьезной проблемой стало загрязнение грунтовых вод.

С течением времени исчезла возможность компенсации роста затрат даже существенным увеличением ин-

вестиций, что неизбежно привело к падению добычи. К 1980 г. с ресурсной базы Западной Сибири были сняты все имевшиеся в ней «сливки». По мере истощения гигантских месторождений предприятия отрасли были вынуждены переходить к освоению и эксплуатации более скромных по размерам запасов месторождений и инвестиционный кризис в отрасли стал очевидным для всех (см. Slavkina 2007). Однако это не следует считать простым кризисом из-за нехватки капиталовложений. Мы считаем кризис в отрасли неизбежным результатом действия политических приоритетов в рамках командной экономики, ориентированных на ускоренный рост добычи углеводородов (к чему подталкивала также и экономическая ситуация — особенно в 1980-е гг.).

Организация нефтяной промышленности в СССР

В процессе развития советская нефтяная промышленность прошла несколько этапов реорганизации, направленной на поиск наиболее подходящей связи между производственными единицами и центральными органами планирования и управления. Производственные единицы непосредственно подчинялись вышестоящим административным органам. По мере увеличения технологической сложности, количество обрабатываемой информации стало превышать возможности центрального аппарата. Поэтому была проведена определенная децентрализация, хотя важнейшие рычаги контроля по-прежнему оставались за центром. В 1965 г. правительство СССР приняло решение о создании производственных объединений, определявшихся как интегрированные производственные комплексы и включавших в себя предприятия и структурные подразделения, ответственные за выполнение специфических видов производственной деятельности.

Производственные объединения служили новой бюрократической надстройкой в рамках отраслевой системы управления, как правило, на определенной территории. Таким образом, они сочетали в себе два управленческих принципа плановой экономики — отраслевой

и территориальный. Одновременно было сокращено количество плановых показателей, устанавливавшихся министерствами. Во многих отраслях, включая нефтяную, производственные объединения стали влиятельными посредниками между производством и центральной администрацией.

В то же время с точки зрения своего статуса и роли производственные объединения оставались в двусмысленном положении. С одной стороны они были наделены полномочиями по управлению и координации деятельности нижестоящих подразделений. С другой стороны они сами пользовались статусом предприятия (юридического лица) и их отношения с другими предприятиями регулировались Гражданским кодексом и хозяйственным законодательством. Данная надстройка узурпировала статус и функции реальных производственных предприятий. После того как в нефтяной отрасли начались глубокие реформы, такая двойственность стала представлять проблему.

Некоторые из ключевых вопросов отрасли были неподконтрольны не только производственным объединениям, но и министерству. Ни первые, ни второе не определяли инвестиционную политику — будут ли осваиваться новые месторождения или будут приняты новые схемы разработки (или доработки) крупных залежей углеводородов, вовлеченных в процесс освоения ранее. И производственные объединения, и министерство утрачивали контроль над сырой нефтью сразу после того, как она передавалась в ведение Главтранснефти (система магистральных трубопроводов). Эти вопросы рассматривались как часть «общегосударственного хозяйственного плана» и соответствующие решения принимались высшей властью.

Начатые в середине 1970-х гг. новые реформы способствовали упрочению позиций производственных объединений за счет предприятий нефтяной отрасли, осуществлявших реальную производственную деятельность. В сфере добычи нефти и попутного природного газа к ним относились нефтегазодобывающие управления (НГДУ), в бурении скважин — управления буровых работ (УБР). Деятельность по обслуживанию и ремонту оборудования и скважин была отделена от основной до-

бычи и сосредоточена в специализированных подразделениях, прямо подчинявшихся производственным объединениям. Организации, непосредственно осуществлявшие добычу нефти и природного газа, лишились своей относительной независимости, и часть их функций была передана производственным объединениям. Последние превратились в крупные производственные предприятия по добыче нефти и природного газа (ПО «Сибнефтегазпереработка» — «предшественник» ОАО «СИБУР»).

Попытки реформ, предпринимавшиеся в конце советского периода

На состояние нефтяного сектора, несомненно, влияли и попытки проведения общей экономической реформы, осуществлявшиеся во время перестройки, инициатором которой был М. С. Горбачев. Наиболее сильное воздействие на отрасль в этом отношении оказал «Закон о государственных предприятиях», принятый в 1987 г. Ключевым элементом реформы было перенесение центра тяжести с министерств на предприятия (объединения), что предполагало расширение их прав и их определенную независимость. В основу закона была положена идея, в соответствии с которой предоставление государственным предприятиям большей свободы и возложение на них большей ответственности приведет к ужесточению бюджетных ограничений. Однако в нефтяном секторе было не совсем понятно, какие субъекты хозяйствования подпадают под определение государственных предприятий, на которые распространялось действие нового закона. Последний, в частности, никак не отвечал на вопросы о статусе и ответственности управлений по нефтегазодобыче, которые по своей природе были не чем иным, как бюрократическими «надстройками». Они значительно отличались от реальных предприятий, функции которых состояли в добыче углеводородов и осуществлении ремонта скважин и оборудования. Важность этой проблемы определялась тем, что официальная цель введения закона состояла во внедрении хозяйственного расчета и самофинансирования (не столько за счет собственных средств, сколь-

ко в рамках собственной финансовой компетенции государственных предприятий). Тем не менее основное содержание закона состояло в сохранении положения о ведущей роли производственных объединений, которые противопоставлялись организациям, осуществлявшим основное производство.

В политических дебатах понятие «производственное объединение» использовалось как символ отрицательных сторон советской экономической системы. Когда в 1991 г. в Российской Федерации был принят «Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности» в нем ни словом не упоминались производственные объединения. Внезапно казавшиеся всемогущими «производственные объединения» лишились правовой основы своего существования. Некоторые управления по нефтегазодобыче воспользовались моментом, чтобы поднять вопрос о незаконности производственных объединений и попытались получить полную экономическую и правовую самостоятельность. Со схожими заявлениями, направленными против объединений, выступили местные органы власти, выбравшие интересный способ действий: они отказывались регистрировать производственные объединения как законные субъекты хозяйствования. С этой проблемой столкнулось, например, крупнейшее в СССР производственное объединение «Нижневартовскнефтегаз». Если в 1989 г. добыча нефти в объединении составила 112,9 млн т, то через год ее объем снизился до 79,4 млн т, что отражало не только общий спад объема добычи, но и распад объединения⁵. Сторонники данного подхода рассматривали нефтегазодобывающие управления (НГДУ) как стержневые хозяйственные единицы реформируемого нефтяного сектора, наравне с совместными предприятиями — формой, введенной в соответствии с принятым в 1987 г. «Законом о совместных предприятиях». Эти субъекты хозяйствования могли об-

5. Часть добычи осуществляли совместные предприятия, созданные в 1988 г.

Пик добычи «Нижневартовскнефтегаза» пришелся на 1980 г. и составил 158,8 млн т, что превышало объем добычи любой самой крупной многонациональной компании. *Нефтяная и газовая промышленность СССР, 1989 г. и 1990 г.*, Москва: Всероссийский научно-исследовательский институт организации, управления и экономики нефтегазовой промышленности (ВНИИОЭНП), 1990, 1991; Коряков (2012).

разовать основу для ряда нефтяных компаний различных размеров и специализации.

Еще одним направлением реформирования отрасли была реструктуризация на основе сохранения полного контроля со стороны государства в рамках возможного подхода, основывавшегося на вертикальной интеграции. В этом свете как новую концепцию следует рассматривать и учреждение таких государственных «концернов», как «Газпром» и «Лукойл». Кроме того, в целях улучшения горизонтальной интеграции внутри сектора были созданы межотраслевые научно-технические комплексы (МНТК — в нефтяной промышленности РМНТК «Нефтеотдача»). Но все эти попытки не приводили к успеху до тех пор, пока сохранялись основные черты плановой экономики. Трансакционные издержки, ассоциировавшиеся с усилиями по координации, превышали любые положительные эффекты организационных инноваций.

В переходный период 1988–1991 гг. наиболее серьезные проблемы были связаны с сохранением твердых цен на сырую нефть, в то время как цены на используемые материально-технические ресурсы и услуги были либерализованы. Эксперименты с контрактными ценами на некоторую часть нефти и выделение ограничено рыночных сегментов оказались контрпродуктивными. Финансовые ресурсы перетекали из добычи нефти, цены на которую были ограничены административно, в негосударственный сектор, который в то время состоял из кооперативов с относительно свободным ценообразованием. Усилия по частичной реорганизации никак не координировались с созданием нового механизма управления минерально-сырьевыми ресурсами. Данная проблема остается нерешенной и в наши дни (см. обсуждение ниже). Все это привело к снижению и степени извлечения нефти (КИН — коэффициент извлечения нефти) и принятию решений, отрицательно отразившихся на долгосрочном потенциале месторождений нефти (широкое применение сверхинтенсивных систем гидродразрыва пласта — в ряде случаев, начиная с самых первых дней разработки вновь вводимых месторождений).

Институциональное сражение в конечном счете завершилось в пользу производственных объединений,

восстановленных в качестве государственных предприятий, что стало отправной точкой для реальных реформ⁶.

Создание вертикально интегрированных нефтяных компаний

Радикальные институциональные изменения начались только в 1992 г. Основная черта реорганизации отрасли состояла в создании вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединивших различные звенья технологической цепочки, в прошлом находившиеся в ведении различных министерств. Первоначальная цель состояла в создании финансово устойчивых структур, способных конкурировать с международными нефтяными компаниями. Государство стремилось сохранить принцип «интегрированного производственного и технологического комплекса» и в то же самое время сформировать 10–12 российских ВИНК (схожих с компаниями *Shell* или BP), что позволило бы создать в секторе основу «конкурентной внешней среды»⁷.

Первые три ВИНК — «Лукойл», «ЮКОС» и «Сургутнефтегаз» — были учреждены в соответствии с указом президента России от 17 ноября 1992 г. как холдинговые компании на основе уже существовавших производственных объединений⁸. Четвертая компания,

6. Распоряжение правительства РСФСР от 23 декабря 1991 г., № 182-р «О преобразовании объединений и предприятий топливно-энергетического комплекса в холдинговые компании», доступно по адресу: <http://infopravo.by.ru/fed1991/cho1/akt10196.shtm>; указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества», доступно по адресу: <http://infopravo.by.ru/fed1992/cho2/akt12359.shtm>.

7. Цитируется одно из периодически повторявшихся заявлений, звучавших в дискуссиях о реформах в нефтяном секторе. Типичными были, например, напряженные дебаты, организованные Тюменским областным советом (в то время им руководил будущий министр топлива и энергетики России Ю. К. Шафраник), активным участником которых был один из авторов этой главы.

8. Указ президента России «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» от 17 ноября 1992 г. № 1403, доступно по адресу: <http://infopravo.by.ru/fed1992/cho1/akt10942.shtm>.

«Роснефть», должна была функционировать как государственный холдинг, объединявший остальные предприятия нефтяной отрасли, и управлять ими до тех пор, пока в соответствии с графиком они не войдут в другие, создаваемые впоследствии новые ВИНК. Все дочерние предприятия новых ВИНК должны были преобразовываться в акционерные компании, 38% акций которых принадлежали бы холдинговым компаниям. Отношения между холдингами и дочерними компаниями описывались в указе как преимущественно финансовые.

Предусматривалось, что в течение трех лет большая часть голосующих акций будет оставаться у государства. Остальные акции должны были либо выставляться на торги на так называемых инвестиционных аукционах, либо обмениваться на приватизационные ваучеры, принадлежавшие работникам или населению в регионах добычи нефти.

Предполагалось, что в данной ситуации решающее влияние на операции вновь созданных ВИНК будут оказывать федеральные власти. Это впечатление усиливалось благодаря положению, в соответствии с которым федеральному правительству предоставлялись полномочия по назначению директоров этих компаний, и условию, в соответствии с которым кандидатуры членов советов директоров должны были согласовываться в органах государственной власти.

В общем, в соответствии с указом президента России структура отрасли должна была выглядеть следующим образом: холдинги контролируются центральными властями, а субъектам хозяйствования более низких уровней предоставляется значительная свобода для маневра в рамках структуры холдинговых компаний, которым они принадлежат. Наряду с реструктуризацией отрасли, важнейшей целью реформы нефтяного сектора была приватизация. Заранее было понятно, что «оставшиеся части государственной отрасли будут преобразованы и приобретут новые формы собственности» (Круглов and Мое 1992) в рамках не упорядоченного процесса, но спонтанной приватизации, осуществляемой в правовом и политическом вакууме. На «игровой площадке» появились новые игроки — регионы, региональные руководители, банки и торговые компании. Новые вла-

дельцы вынуждены были защищать свои активы, используя такую форму собственности, как акционерные компании, и организационную форму вертикально интегрированных субъектов хозяйствования. В течение нескольких лет количество вертикально интегрированных компаний увеличилось до восемнадцати.

Многие из возникавших в нефтяном секторе субъектов хозяйствования ориентировались, прежде всего, на погоню за ресурсной рентой и использование в своих интересах противоречивой системы ценообразования. Они не жалели сил для того, чтобы получить доступ к экспортной инфраструктуре, трубопроводам и терминалам, поскольку следствием распада СССР стало ограничение возможностей использования этих активов. Значительное различие внутренних и мировых цен позволяло извлекать огромную по величине ренту. В то же время у игроков не было стимулов вкладывать полученную ренту в производство, поскольку было не понятно, кто будет контролировать эти активы в долгосрочном периоде. Количество простаивающих скважин увеличивалось, следствием чего стал резкий спад добычи. Доходы же от экспорта нефти стали основой для новых финансовых субъектов хозяйствования.

Разгосударствление и приватизация 1990-х годов

Вскоре компании, образованные в 1992 г. как финансово-промышленные холдинги, превратились в интегрированные корпорации. Холдинговые компании не только осуществляли стратегическое планирование и финансовую деятельность, но и взяли на себя финансовый и промышленный менеджмент всех своих дочерних компаний, что во многом напоминало сильное централизованное управление времен советской экономики (Kryukov 1998). Холдинговые компании попытались управлять всеми хозяйственными транзакциями и организовать все технологические отношения в рамках собственной структуры — то есть интернализировать их.

Новые компании не только объединили все звенья цепочки добычи нефти, но и контролировали большое количество месторождений, перерабатывающих предприятий, инфраструктуру (трубопроводы), проектные

институты, буровые организации и торговые структуры. Это способствовало стабильной деятельности и повышению степени предсказуемости; в то же время отсутствие конкурентной среды означало, что новые структуры воспроизводили неэффективную систему управления плановой экономики и в значительной степени затрудняли хозяйственную деятельность компаний, не входивших в эти вертикальные структуры.

Несмотря на то что первоначально нефтяные компании были приватизированы своими собственными работниками, в действительности контроль над ними быстро перешел к менеджменту, использовавшему различные механизмы скупки или по крайней мере установления контроля над приватизационными ваучерами, изначально принадлежавшими рабочим. Например, в то время одной из самых распространенных и трудных проблем были несвоевременные выплаты заработной платы. Во многих случаях рабочие, получавшие честно заработанные ими деньги со значительными задержками или вообще лишавшиеся средств, вынуждены были продавать свои ваучеры со значительными скидками. В некоторых случаях условием получения рабочими заработной платы была продажа ваучеров менеджменту компаний (Клейнер 2001).

Привкус горечи от такого рода манипуляций сохранился до настоящего времени. Первоначальная приватизация нефтяной промышленности не соответствовала требованиям свободного рынка. Контроль над компаниями передавался тем, кто предлагал за них наибольшие суммы денег, или тем, кто имел возможность предложить государству наилучшие в различных отношениях условия сделки. Как правило, его получали инсайдеры компаний или те, кто имел в своем распоряжении «административный ресурс».

Вторая стадия приватизации, так называемые залоговые аукционы, пришлась на 1995–1996 гг. Данная схема предусматривала, что принадлежавшие государству акции компаний выставлялись на аукционы в основном в качестве залога за предоставляемые кредиты и передавались в доверительное управление на ограниченный срок. В результате государство получало необходимые ему денежные средства и имело право обратного выку-

па акции по окончании трастового периода. В то же время финансовое положение государства не позволяло ему следовать этому сценарию и компании уходили с торгов новым постоянным владельцам, которыми становились те же самые банки, что осуществляли доверительное управление компаниями, или аффилированные с ними лица или организации⁹. По-видимому, результаты большинства (если не всех) аукционов были заранее известны, а их победители пользовались поддержкой высшей государственной власти России.

После того как нефтяные компании перешли в собственность финансовых институтов, руководящие позиции в них заняли менеджеры с финансовой/коммерческой ориентацией, что привело к изменению стратегических планов. Если раньше в центре внимания компаний находились вопросы добычи, вопросы производства, то теперь основное внимание уделялось максимизации прибыли и повышению доходности. Для достижения этих целей новые менеджеры компаний были готовы идти на трудные и непопулярные действия, сокращение персонала и избавление от социальной инфраструктуры (жилищное хозяйство, школы, больницы), которая в прошлом находилась в ведении отрасли. Что еще более важно, головные холдинговые компании усиливали свой контроль над дочерними структурами, вытесняя миноритарных акционеров. В отличие от первого периода приватизации, банки и их владельцы внедрили новый внешний механизм контроля над деятельностью компаний, осуществлявших добычу углеводородного сырья.

Структура отрасли в наши дни

Примечательной чертой многих современных российских компаний является непрозрачная структура собственности. Узнать о том, какая группа собственников контролирует ту или иную компанию, можно только из публикуемой в СМИ отрывочной информации.

9. См.: Krukov and Мое (1999). Здесь же содержится обширная дискуссия относительно применения залоговых аукционов и последующей приватизации российских нефтяных компаний.

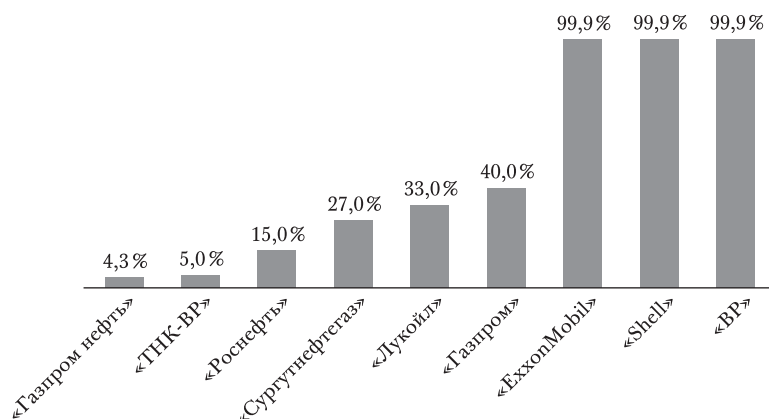


РИС. 14.2. Свободно обращающиеся акции российских и крупнейших международных компаний (в % от общего количества акций)

Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ) по данным годовых и финансовых отчетов компаний (2008).

Во многих компаниях блокирующие пакеты акций (25% и более акционерного капитала) принадлежат небольшим группам частных лиц (см. примеры ниже). Доля публично торгуемых акций российских нефтяных компаний составляет менее 50% от общего их объема. Данный показатель значительно ниже, чем у крупных многонациональных компаний (рис. 14.2).

Небольшая доля торгуемых акций означает снижение привлекательности инвестиций в компанию для миноритарных акционеров, отчасти из-за высокой вероятности манипуляций с ее ценными бумагами. Более того, на российских биржах торгуются акции лишь немногих российских нефтяных компаний.

- Например, на судебном процессе по делу против руководства компании «ЮКОС» в соответствии с представленной ею информацией выяснилось, что она контролировалась группой «Менатеп» через дочерние компании *Hulley Enterprises* (60,24%) и *Yukos Universal* (0,54%). В число других акционеров входил, в частности, *Veteran Petroleum* (фонд, учрежденный для оказания поддержки ветеранам «ЮКОСа»). Группа «Менатеп»,

в свою очередь, контролировалась шестью частными лицами. Наибольший пакет акций (9,5%) принадлежал М.Б.Ходорковскому. Кроме того, он был бенефициаром схемы, позволявшей ему контролировать через специальный доверительный холдинг еще 50% акций группы «Менатеп». В случае смерти Ходорковского или возникновения обстоятельств непреодолимой силы контроль над этими акциями должен был быть передан другому, заранее определенному акционеру¹⁰.

- Прежде чем «Сибнефть» была поглощена «Газпромом», она принадлежала учредителям нефтяной компании — Р.А.Абрамовичу, Е.М.Швидлеру и В.А.Ойфу. По данным информационного агентства «Росбизнесконсалтинг», по состоянию на март 2004 г. они владели 92% акций компании. На долю Абрамовича приходилось 55–60% акций¹¹.
- Как и в других нефтяных компаниях, структура собственности в «Сургутнефтегазе» укрыта за плохо проницаемой завесой. Согласно аналитическим данным, почерпнутым в средствах массовой информации, по состоянию на конец 2005 г. 72% акций контролировались высшим руководством компании, а 47% акций принадлежали лично ее президенту В.Л.Богданову¹². По официальной же информации компании, В.Л.Богданов является ее миноритарным акционером.
- Высокая концентрация собственности характерна и для «Лукойла». Два высших руководителя компании постепенно увеличивали свои пакеты акций. В конце 2010 г. президенту «Лукойла» В.Ю.Алекперову принадлежало 20,6% акций, а ее вице-президенту Л.А.Федуну — примерно 9,27%. Другие менеджеры компании контролировали 1,27% акций¹³.
- Какое-то время 20% акций «Лукойла» владела компания *ConocoPhillips*. Но в 2010 г. последняя продала свой

10. П. Орехин, «Судьба „ЮКОСа“ решится на Гибралтаре», *Независимая газета*, 29 октября 2003 г., доступно по адресу: <http://www.compromat.ru/main/hodorkovskiy/prodazha.htm>.

11. «Рейтинг миллиардеров России», доступно по адресу: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2004/03/16/276037>.

12. «Тайники Сургута», *Ведомости*, 24 января 2007 г.

13. Годовой отчет компании «Лукойл» за 2010 г., с. 118.

пакет. Единственной компанией, в которой реальный контроль принадлежит крупному иностранному инвестору (пакет акций компании ВР составлял 50%), являлась «ТНК-ВР». Российская часть компании, в которую входили «ТНК», «Сиданко», «ОНАКО» и другие, согласно «Росбизнесконсалтингу» контролировалась семью частными лицами¹⁴.

Таким образом, в начале 2000-х гг. пять крупнейших нефтедобывающих компаний России, на которые приходилось около 70% объема добычи в стране, контролировались небольшой группой частных лиц.

Инсайдерские группы, доминировавшие в частных нефтяных компаниях, уделяли основное внимание не долгосрочному росту добычи углеводородов, а финансовым показателям и повышению капитализации. Этот подход был направлен на максимизацию их личных доходов, что во многих случаях достигалось ценой инвестиционных потребностей компаний. Возможно, такого рода действия объяснялись высоким уровнем экономической, политической и институциональной неопределенности. Парадоксально, но новые ВИНК и их капиталистические собственники сохранили многие из черт централизованной плановой экономики с ее пренебрежением к долгосрочным перспективам, включая доходность инвестиций в основной капитал в длительном периоде. Согласно Дж. Грейсу, российские компании отличаются от западных в таких аспектах, как «взаимодействие с государством, подход к осуществляемым в отрасли иностранным инвестициям и отношение к ценности природных ресурсов» (Grace 2005, 4).

Непрозрачная структура собственности в частных компаниях вкупе с неясной и слабой институциональной внешней средой обусловила следующие особенности их поведения:

- Максимизация контроля над компанией с целью предотвращения враждебных поглощений в ситуации несовершенной нормативно-правовой базы и пренебрежения к соблюдению законности. Это позволя-

14. Рейтинг миллиардеров России.

ло инсайдерам контролировать финансовые потоки и распределять доходы компании в соответствии с собственными приоритетами.

- Доминирование краткосрочных целей над долгосрочными. Слияния, поглощения и спекулятивные операции на фондовых рынках способствовали быстрому увеличению капитализации, а также позволяли гораздо быстрее получить доход на капитал, чем инвестиции в производство. Выплаты дивидендов служили интересам мажоритарных акционеров.
- Часть компаний, таких как «ТНК», «ЮКОС» и «Сибнефть», придерживались так называемой «стратегии ухода», предусматривавшей приобретение активов по низким ценам, обеспечение их быстрой капитализации и последующую продажу по высокой цене крупному стратегическому инвестору. Такого рода поведение можно обнаружить и среди иностранных компаний, но оно получило гораздо меньшее распространение. Российские нефтяные компании действовали в значительной степени как финансовые спекулянты.
- Активное использование административного ресурса, то есть специфических связей с властями. В отсутствие институтов, способных разрешать конфликты между партнерами, для акционеров, как и для представителей других заинтересованных групп, очень большое значение имели хорошие отношения или защита от произвола власти. Во многих случаях наличие административного ресурса было условием успеха на приватизационных и инвестиционных аукционах.
- Компании использовали свои доминирующие позиции в регионах, где они занимали полумонопольное положение и в геологоразведке, и в добыче углеводородов.
- Компании, обладавшие недорогими активами, а также не испытывавшие потребности в привлечении крупных внешних инвесторов, имели возможность прикрыть почти непроницаемой завесой свою производственную деятельность, равно как и распределения доходов.
- Большинство интеграционных процессов носило враждебный характер. В отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы, верх одерживали те, кто обла-

дал крупными финансовыми ресурсами, а также хорошими связями в местных администрациях или судах. Проигрывающая сторона или миноритарные акционеры в большинстве случаев оказывались беззащитными.

Таким образом, несмотря на то что в начале 2000-х гг. большая часть российской нефтяной промышленности находилась под частным контролем, сложившаяся в ней ситуация мало напоминала транспарентную, современную экономику, функционирующую на принципах рыночного хозяйства.

Возвращение государства в нефтяной сектор

Фактически на протяжении всех 1990-х гг. государственный сектор нефтяной промышленности России был своеобразным «донором» частного ее сектора, поскольку активы первого непрерывно перетекали во второй. Безусловно, компания «Роснефть» изначально осознанно создавалась как холдинг, владевший государственными активами, подлежащими последующей приватизации и дальнейшей интеграции в новые ВИНК. Политика государства изменилась после прихода к власти в России в 2000 г. В. В. Путина. В «Роснефть» и «Газпром» были назначены новые управленческие команды, а советы директоров компаний пополнили представители государства. Новые члены советов начали играть более активные роли, обеспечивая компаниям доступ к административным ресурсам, представляя их интересы в коридорах власти. Одновременно они стали контролировать деятельность менеджмента компаний.

В 2004 г. начинается рост доли нефтяного сектора, принадлежащей контролируемым государством компаниям. За 2003–2007 гг. она расширилась с 24% до 37%¹⁵. В этом процессе мы можем выделить два этапа. На первом из них произошло возвращение в государственные компании активов, которые они передавали в частный сектор в 1990-е гг. На втором этапе государственные компании берут под свой контроль частные компании (це-

15. Оценки основываются на данных Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК).

ликом или по частям). Например, заметный рост «Роснефти» начался после того, как в 2004 г. председателем совета директоров компании был избран И. И. Сечин, занимавший в то время пост заместителя руководителя администрации президента России. Она получила большое количество весьма привлекательных лицензий на право пользования недрами (ведение добычи нефти) в областях, расположенных вблизи планировавшихся к строительству трубопроводов, а также приобрела «Удмуртнефть», дочернюю компанию «ТНК-ВР». Но основным источником роста «Роснефти» было приобретение большей части активов «ЮКОСа» в результате ликвидации этой компании с целью возмещения, по заявлениям российских властей, крупных недоимок по налогам и штрафов. Передача активов под контроль новых владельцев осуществлялась различными способами. Наиболее крупные части «ЮКОСа» были проданы на «аукционах» с заранее известными результатами, напомнивших о приватизационных торгах 1990-х гг. К 2007 г. «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией России с ежегодным объемом добычи на уровне 100 млн т. Помимо роста добычи, получение контроля над бывшими активами «ЮКОСа» в нефтепереработке позволило «Роснефти» добиться значительного повышения гибкости и на рынке нефти и на рынке нефтепродуктов.

В 2005 г. «Газпром» приобрел нефтяную компанию «Сибнефть» и переименовал ее в «Газпром нефть». Кроме того, «Газпром» получил контроль над месторождениями природного газа в Иркутской области, в прошлом принадлежавшими независимой компании *Russia Petroleum* и стал участником консорциума, осуществлявшего офшорный проект по добыче природного газа «Сахалин-2». В обоих случаях в качестве предлога для передачи контроля использовались ссылки на нарушение операторами условий выданных им лицензий на право пользования недрами. Но после того как активы перешли «Газпрому», выдвинутые ранее претензии были сняты. В то же самое время те, кто пытался воспрепятствовать передаче активов «Газпрому» и «Роснефти», подвергались преследованиям.

Возвращение государства в сектор по добыче и переработке нефти и природного газа нашло отражение

в росте показателей запасов нефти и газа, принадлежавших государственным компаниям, обусловленном как приобретением активов, так и режимом наибольшего благоприятствования в процессе выдачи лицензий на разработку месторождений (добычу углеводородов). В 2009 г. доля государственных компаний в совокупной добыче увеличилась до 39%, в то время как доля частных российских ВИНК составила 36%. Доля компании «ТНК-ВР», в которой иностранным собственникам принадлежал крупный пакет акций, достигла 16% от общего объема добычи нефти¹⁶. Таким образом, баланс между частными и контролируемыми государством нефтяными компаниями значительно изменился еще до того, как в 2012 г. «Роснефть» пришла к соглашению с иностранными и российскими владельцами «ТНК-ВР» о покупке компании.

За 1995–2001 гг. общее количество нефтедобывающих компаний в России возросло с 63 до 175. В конце 2009 г. их количество уменьшилось до 160. Количество операторов, осуществлявших добычу в соответствии с соглашениями о разделе продукции, было совсем невелико. Первые два из них начали производственную деятельность в 1999–2004 гг., а в 2005–2009 гг. к ним добавилась еще одна компания. Количество ВИНК уменьшилось с 14 в 2001 г. до 8 в 2009 г. Это означало, что оставшиеся ВИНК стали значительно крупнее. Более того, общий объем добычи ВИНК удвоился, в то время как средний объем добычи малых и средних компаний снизился, и их общая доля в совокупной добыче нефти в России уменьшилась с 9% в 2000 г. до 4% в 2010-х гг. (Корзун, 2011) (и до 2,8 % в 2012 г. по данным АссоНефть).

Несмотря на то что частичное огосударствление нефтяного сектора началось вскоре после изменений, произошедших в руководстве России, борьба за власть в рамках элиты не является исчерпывающим объяснением перемен. К ней следует добавить еще несколько причин, обусловивших изменение политики в отношении сектора.

16. По оценкам Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса за соответствующий год.

- Отсутствие эффективной системы управления нефтегазовыми ресурсами. Несовершенная нормативно-правовая основа и проблемы с правоприменением позволяли частным компаниям получать высокую ренту и в значительной степени самостоятельно управлять полученными лицензиями. Отсюда растущая обеспокоенность относительно отрицательного воздействия данной практики на долгосрочное управление ресурсами (не только низкий КИН, но и резкое ухудшение условий результативного доосвоения оставшихся ресурсов в будущем).
- Впечатление, что государство не получает надлежащих налоговых поступлений. Для того чтобы исправить ситуацию, государство установило прямой контроль над значительной частью нефтяной отрасли.
- Осознание того, что дальнейшее развитие сектора добычи и переработки углеводородного сырья зависит от освоения новых регионов, таких как Восточная Сибирь и Дальний Восток, а также месторождений на континентальном шельфе. Сформировалось мнение, что необходимые для этого крупные инвестиции окажутся не по плечу частным компаниям. Решение проблемы виделось в ставке на крупные государственные компании.

Парадоксально, но многие слабости «частников» были присущи и компаниям, которые контролировались государством, что в значительной степени вносит диссонанс в «идеалистическую» картину исполнявшейся ими роли. Внимание менеджмента госкомпаний точно так же было сосредоточено, прежде всего, на краткосрочных показателях деятельности, а их операции были ничуть не более транспарентными.

К тому же так называемые государственные компании контролировались небольшими группами частных лиц, воспользовавшихся своими связями в органах власти и неподотчетных обществу. Государственные компании, точно так же как и частные, извлекали огромную выгоду из своего положения в регионах, где они доминировали в освоении месторождений и добыче, а также из привилегированного доступа к новым ресурсам и каналам экспорта продукции. Частные компании испытывали

трудности в расширении деятельности за пределы традиционных областей, так как все самые лучшие новые месторождения доставались государственным компаниям. Наиболее показательной в этом отношении является ситуация с добычей углеводородов на континентальном шельфе. В соответствии с принятым в 2008 г. законом, монополия на соответствующую деятельность была передана госкомпаниям (Moe and Rowe 2009).

Предпочтение, которое сегодня отдается государственным компаниям, оказывает отрицательное воздействие на инвестиционный климат, с которым приходится иметь дело иностранным и частным компаниям. В частности, компания «Лукойл» открыто заявила, что она отказывается от использования имеющихся в России возможностей развития и сосредоточит внимание на зарубежных проектах. По словам ее президента В. Ю. Алекперова: «Наши интересы совпадают с интересами страны, мы все российские компании, мы налогоплательщики России, наши коллективы состоят из россиян. Поэтому делить компании на государственные и негосударственные несправедливо. <...> Частные акционеры „Роснефти“ или „Газпрома“ не должны иметь преимуществ перед частными акционерами „Лукойла“»¹⁷.

Современное положение: вызовы и возможные ответные меры

Соответствует ли институциональная структура ситуации с ресурсами?

Вплоть до 1998 г. совокупная добыча нефти в России устойчиво снижалась. Начиная с 1999 г. она постепенно увеличивалась и к 2009 г. объем добычи практически достиг уровня 1990 г. Однако в процессе неуклонного роста добычи, повсеместно воспринимавшегося как успех, стали очевидными некоторые внушающие тревогу тенденции развития.

17. «Моя миссия еще не закончена», интервью с В. Ю. Алекперовым, *Ведомости*, 2 сентября 2010 г.

Важнейшим показателем эффективности нефтяной отрасли является коэффициент извлечения нефти — доля извлеченной нефти в первоначально общем объеме запасов месторождения. Средний коэффициент извлечения нефти упал с 51% в 1960 г. до 35% в 2000 г. Данный показатель продолжал снижаться, несмотря на внедрение новых технологий, предназначенных для увеличения доли извлекаемой нефти. К 2008 г., по официальным данным, рассматриваемый нами показатель уменьшился до 30%¹⁸. Более того, анализ проектной документации позволяет сделать вывод о том, что на важнейших месторождениях первоначально проектировавшиеся коэффициенты извлечения нефти изначально преувеличивались и так и не были достигнуты, несмотря на значительное увеличение количества скважин (Муслимов 2011).

В предстоящие годы отрасли предстоит ответить на очень серьезный вызов и по крайней мере добиться сохранения совокупного уровня добычи. С одной стороны, российские показатели превосходят среднемировые. С другой стороны, по сравнению со многими странами, коэффициент извлечения нефти на уровне 30% является весьма низким. Например, согласно имеющимся оценкам, на норвежском континентальном шельфе на момент прекращения добычи в 2010 г. этот показатель достиг 46% (Ministry of Petroleum and Energy 2011, 41). Отрицательная динамика нефтеотдачи в России лишь отчасти объясняется истощением ресурсной базы. Очевидно, что извлечение «последней капли» из месторождения обходится дороже, чем добыча на начальных стадиях его жизни. Если ухудшение условий добычи не компенсируется гибким регулированием, прежде всего гибкой налоговой системой, нефтедобывающей компании было бы коммерчески выгодно оставить месторождение, на котором велась добыча, и, если у нее имеется такая возможность, начать извлечение нефти на недавно открытых полях. Важнейшей причиной снижения коэффициента извлечения нефти яв-

18. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, утверждена распоряжением правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, доступно по адресу: <http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/>.

ляется неадекватная институциональная структурная основа развития сектора. В ключевом законодательном акте — принятом в 1992 г. «Законе о недрах» с последующими поправками — основное внимание уделяется вопросам прав пользователей на использование минерального сырья, а не эффективному управлению ресурсами¹⁹.

Другая важная проблема связана с недостаточным приростом запасов нефти в долгосрочном периоде. В 1995–2004 гг. большую часть времени ежегодный прирост запасов был меньшим по объему, чем добыча нефти. Непосредственная причина сокращения прироста резервов заключалась в уменьшении объема буровых работ. В 2008 г. объем проходки эксплуатационных скважин составил не более 50% аналогичного показателя 1990 г. В 1990–2008 гг. разведочное бурение сократилось примерно на 80 %²⁰.

Нефтяные компании не имели сильных стимулов к финансированию поиска и разведки новых месторождений. Большинство из них должны были действовать в соответствии с государственной политикой. К 2005 г. 92% всех разведанных запасов были предоставлены по лицензиям нефтяным компаниям (Садовник 2005). Этот процесс начался уже в 1992 г. когда огромные области добычи организаций советской нефтяной отрасли были преобразованы в лицензии на месторождения, а затем переданы нефтяным компаниям без какой-либо конкуренции. Компании получили контроль над очень крупными запасами нефти. Осуществлявшаяся в последние годы практика лицензирования может быть охарактеризована как очень щедрая, особенно по отношению к государственным компаниям. Таким образом, к 2009 г. почти все ведущие российские компании контролировали запасы нефти, сопоставимые по размерам с запасами многонациональных корпораций. В то же самое время они имели существенно более ограниченные инвестиционные возможности и недостаточные стимулы к эффективной разработке всех имевшихся в их распоряжении месторождений. Вместо этого в отсутствие

19. Закон Российской Федерации «О недрах», 21 февраля 1992 г., № 2395-1, с последующими изменениями.

20. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.*

четко определенного режима регулирования и конкуренции российские компании занимались почти бесплатным «снятием сливок» с самых лучших участков большого количества доступных им месторождений. К тому же они использовали хищнические методы добычи, получая краткосрочную выгоду ценой низкого показателя извлечения нефти из месторождений в долгосрочном периоде.

Для того чтобы получить лицензию, компания должна была принять на себя ряд обязательств. Закон о недрах не предусматривал предъявления к держателям лицензий сколько-нибудь значительных требований относительно результатов деятельности или соответствия техническим условиям. Более того, в лицензиях содержались всего лишь несколько довольно общих требований об ожидаемом уровне добычи и о том, когда он должен быть достигнут по основным параметрам. В сложившихся условиях часть держателей практиковала накопление возможно большего количества лицензий. Это привело к тому, что в отрасли насчитывалось множество простаивавших скважин²¹.

Введенная в России в 2002 г. налоговая система имела исключительно фискальную ориентацию и характеризовалась едва ли не полным отсутствием гибкости, что не позволяло учитывать специфические условия различных месторождений. Вследствие этого рациональное поведение компаний отрасли состояло в разработке самых легких высокодоходных месторождений. При этом более сложные проекты оставались в стороне, что сопровождалось, как упоминалось выше, последующими трудностями при их осуществлении. Отсутствие правовых и налоговых стимулов к освоению месторождений в новых регионах означало, что подавляющая доля добычи приходилась на давно освоенные территории²².

Казалось бы, в последние годы ситуация с пополнением запасов улучшилась. Но сами нефтяные компа-

21. В 2000–2010 гг. доля ежегодно простаивавших скважин составляла 16–26% от общего их количества (то есть 25 000–36 000 скважин) (см. *Нефтегазовая вертикаль*, 2010, с. 5).

22. См. также обсуждение налогообложения в нефтяном секторе России в главе 10 настоящего сборника.

нии осуществляли разведку месторождений в основном на территориях вблизи уже разрабатывавшихся месторождений. Такая разведка является гораздо более простой и приносит существенно более высокий доход на инвестиции, чем изыскания на новых территориях. К тому же вновь открытые месторождения, примыкавшие к уже разрабатывавшимся областям, автоматически добавлялись к запасам компании, которая вела в них добычу. Если же месторождение было открыто на неразрабатывавшихся в прошлом территориях, у компании, которая провела успешную разведку, возникали проблемы с правами на добычу. Поэтому, когда отдельная компания делала выбор в пользу безопасных стратегий разведки, она вела себя рационально в краткосрочном периоде. Но это ее поведение имело негативные последствия для страны в целом, поскольку означало несбалансированное развитие ресурсной базы. Если мы хотим, чтобы новые месторождения вводились в эксплуатацию через годы и годы, необходимы поиск и разведка, характеризующиеся неопределенными перспективами. Известно, что между открытием месторождения и началом промышленной добычи нефти существует значительный временной лаг (как правило, от 5–7 лет).

Более сбалансированная политика предполагает, что государство осуществляет постепенный процесс лицензирования, когда предоставление лицензий на освоение «простых» месторождений сочетается с требованиями относительно разведки и разработки на более сложных территориях, что позволило бы добиться развития ресурсной базы в целом. Если государство слишком рано передает компаниям контроль над ресурсной базой, оно тем самым резко ограничивает возможности для пропорционального развития. Если разработка месторождений изначально координируется с другими крупными открытиями, созданием инфраструктуры, возникает возможность использования менее прибыльных ресурсов, а также разделения соответствующих издержек между участниками процесса. В случае единоличной разработки месторождений такое разделение издержек становится невозможным с коммерческой точки зрения.

К тому же нельзя сказать, что нефтяная отрасль привлекала крупные инвестиции. В 1998–2004 гг. они соста-

вили в среднем 6 млрд долл. в год. Затем капитальные вложения начали увеличиваться и в 2008 г. достигли уровня 19,5 млрд долл. В целом в 1998–2008 гг. общий объем инвестиций в нефтяную отрасль составил 72,6 млрд долл., в то время как объем отраслевых сделок в рамках слияний и поглощений — 117,3 млрд долл. Таким образом, перераспределение активов потребовало больше капитала, чем инвестиции в реальные активы. В некоторых случаях первое может рассматриваться как естественный способ развития более сильных, более целостных компаний. Однако особенность этого процесса в России заключалась в том, что продавцы очень часто использовали полученный доход для осуществления инвестиций не в нефтяной, а в другие сектора экономики. Следовательно, поглощения отображали собой чистую «убыль» инвестиционного капитала из сектора. Но потребность в инвестициях остается высокой. Согласно расчетам, представленным в официальной «Энергетической стратегии России на период до 2030 года», инвестиции, необходимые для обновления производственных мощностей отрасли, составляют от 40 до 50 млрд долл. в год²³.

В сбалансированной современной экономике, функционирующей на принципах рыночного хозяйства, компании, стремящиеся к максимизации прибыли, будут демонстрировать тенденцию к значительным инвестициям, которые позволили бы им обеспечить долгосрочное развитие. При этом подразумевается наличие устойчивых институциональной структуры и прав собственности, которые гарантировали бы инвесторам получение в будущем дохода на сделанные вложения. Характерная для России высокая неопределенность в различных сферах означает, что многие инвесторы значительно недооценивают будущие доходы и делают выбор в пользу краткосрочных выгод. Данная проблема осложняется структурой собственности, когда в числе акционеров доминируют небольшие группы частных лиц. Высокий уровень концентрации собственников означает, что они в меньшей степени склонны к риску, чем рассеянные собственники акционерных компаний,

23. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.*

в которых крупную по размерам группу владельцев объединяет исключительно общий интерес к компании (Kryukov and Мое 2007, 353–354).

Современная нормативно-правовая база не обеспечивает должную защиту малых и средних по размерам компаний. Они вынуждены вести свою деятельность в неравных условиях по сравнению с крупными компаниями, обладающими огромными финансовыми возможностями и административными ресурсами. Следствием этого становится резкое ограничение конкуренции внутри нефтяного сектора. Данная динамика не полностью соответствует разработкам ресурсной базы, характеризующейся резким уменьшением размеров новых месторождений и более гетерогенной геологией. Эти условия требуют более гибких подходов и диверсифицированной отраслевой структуры. В России же практически полностью отсутствует второй «ярус» из малых и средних нефтяных компаний.

Развитие нормативно-правовой базы происходит несогласованно и бессистемно. В общем, институциональная среда России характеризуется новой формой мягких ограничений, благоприятствующих производственной деятельности большинства крупных пользователей ресурсов, особенно в тех случаях, когда речь идет о разработке ресурсов. Они отнюдь не тождественны мягким бюджетным ограничениям централизованной плановой экономики, которые были проанализированы Я. Корнаи (Kornai 1980). В России сложились более широкие и все еще мягкие институциональные ограничения. Они порождены гибкими экономической, нормативно-правовой и финансовой внешними средами вследствие манипуляций со стороны пользователя ресурсов, осуществляемых с молчаливого согласия или в результате прямых переговоров с релевантными властями.

Наиболее важным механизмом повышения экономических результатов деятельности компании является достижение соглашения с властями о различных схемах налоговой оптимизации. Несмотря на то что на ранних стадиях проекта, например при освоении месторождения, номинальное налогообложение является весьма высоким, эффективный размер налогов может быть существенно более низким. Многое зависит от применяемых

в каждом конкретном случае правил исчисления остаточной стоимости и начисления амортизации, которые, в свою очередь, становятся предметом переговоров. Данная практика была особенно выгодна налогоплательщикам в тех случаях, когда они имели возможность переоценить инвестиции, осуществлявшиеся в советское время (Kryukov and Мое 2007). Кроме того, структура сектора и структура собственности открывают пространство для манипуляций с экономическими результатами. Между нефтяными и сервисными компаниями существуют тесные связи, и первые очень часто владеют вторыми. Завышая цены на оборудование и услуги, нефтяные компании получают возможность увеличить вычеты из денежной выручки, сокращая налог на корпоративный доход. Между тем прибыли накапливаются в сервисных компаниях, обладающих широкими возможностями для их сокрытия.

Мягкие институциональные ограничения обуславливают слабые стимулы к привлечению внешнего финансирования для осуществления новых проектов, разработки ресурсной базы, разведки и технологического развития. Компаниям позволяется разрабатывать месторождения относительно недорогими способами с использованием соответствующих технологий, что обеспечивает им высокие краткосрочные прибыли и позволяет не слишком беспокоиться о долгосрочном рациональном развитии ресурсной базы. Основное внимание уделяется более интенсивной разработке месторождений, на которых уже ведется добыча с использованием стандартных технологий (Крюков 2006). Примером тому служит широко распространенная в добыче нефти практика сжигания попутного природного газа. До недавнего времени у нефтяной отрасли не было стимулов к инвестициям в использование этого ресурса. (Низкая норма его использования обусловлена не только проблемами доступа к монополизированной трубопроводной сети, о чем нередко заявляют представители нефтяной отрасли).

В то же самое время ограниченное регулятивное принуждение в сочетании с коррупцией или политическими связями открывает перед некоторыми акторами прекрасные возможности по установлению контроля над активами других компаний. Это помогает ответить

на вопрос о том, почему все большее и большее количество активов нефтяной отрасли концентрируется в нескольких ВИНК.

В отличие от процессов консолидации нефтяных отраслей в других странах мира, «спусковым крючком» которых становится увеличение расходов на разработку новых крупных месторождений, крупные российские компании практиковали установление контроля над небольшими месторождениями, на которых успешно вели добычу малые компании, для того чтобы расширить числившиеся за ними запасы и добиться увеличения коэффициента запасы/капитал. В отсутствие режима регулирования, а также конкуренции, такие захваты вели к застою в разведке новых месторождений. Как бы то ни было, эта составляющая потенциального роста крупных российских компаний утрачивает былое значение, поскольку увеличивается высота барьеров, затрудняющих вход в отрасль новых, небольших и склонных к риску участников. По сравнению с недавним прошлым в нефтяном секторе осталось гораздо меньше малых компаний.

Реформа: направление, предпосылки и перспективы

Важнейшими элементами реформы российского нефтяного сектора должны стать повышение степени его транспарентности и создание действительно конкурентной внешней среды. Мы полагаем, что анализ международного опыта позволяет сделать вывод о том, что эффективное развитие может быть достигнуто только благодаря деятельности транспарентных компаний. В отсутствие надежной и точной информации об объектах регулирования невозможно создать систему управления минеральными ресурсами социально эффективными способами. Государство не обладает надежной информацией о компаниях и их деятельности. Это утверждение верно и в отношении компаний, которые принадлежат государству. Последнее не имеет возможности осуществлять наблюдение и контролировать разработку и освоение месторождений минеральных ресурсов.

В настоящее время российский нефтяной сектор характеризуется отсутствием транспарентности, очень низким уровнем конкуренции и неэффективным государственным регулированием. Нам представляется, что для повышения эффективности его функционирования могут быть, например, предприняты следующие важные шаги:

- Создание конкурентного сервисного сектора. В этом случае издержки более точно отражали бы действительную относительную ограниченность. Вероятно, произошло бы снижение издержек по сравнению с их нынешним уровнем, когда они используются для различных манипуляций в рамках крупных компаний.
- Усовершенствование нормативно-правовых основ лицензирования, которое должно поощрять разведку и способствовать более сбалансированному освоению ресурсной базы.
- Осуществление новых крупномасштабных проектов на основе транспарентного проектного финансирования силами дочерних компаний или совместных предприятий.
- Реорганизация крупных государственных компаний посредством отделения от них вспомогательных и побочных видов деятельности, и предоставления возможности сосредоточения усилий на областях, в которых они особенно сильны и способны воспользоваться экономией, обусловленной масштабами добычи.

В данном случае решающее значение имеет вопрос о политической осуществимости реформы. Эффективная регулятивная система должна развиваться постепенно; в противном случае политическое сопротивление окажется непреодолимым. Все перечисленные выше шаги потребуют твердого политического руководства и готовности к разработке и осуществлению нормативно-правовой реформы. Решение этих задач отнюдь не предполагает ликвидации крупных компаний. В обозримом будущем они будут оставаться «становым хребтом» сектора по добыче и переработке углеводородного сырья и сильными игроками на международных рынках. Не-

которое уменьшение в размерах позволило бы им стать еще сильнее, так как способствовало бы повышению эффективности деятельности компаний и их международной конкурентоспособности. Поэтому реформы могут рассматриваться как приемлемые многими из тех, кто заинтересован в уже сложившейся системе.

Подведение итогов

Зависимость развития российского нефтяного сектора от уже пройденного пути очевидна. Не вызывает сомнений, что эта зависимость ограничивает осуществление дальнейших реформ. В частности, более полному внедрению рыночных механизмов препятствуют технологическая структура и основные производственные фонды, сформированные еще в условиях централизованного планирования. Современная отраслевая структура уходит корнями в организации советской нефтяной отрасли. В то же время матрица собственности и методы ведения деятельности нефтяных компаний в значительной степени сформировались во второй половине 1990-х гг., в постсоветский период, характеризовавшийся слабым государством и отсутствием политики управления ресурсами. Как утверждается в этой главе, современная структура и отраслевая политика не соответствует потребности в развитии ресурсной базы, что представляет собой проблему, которая со временем будет все более обостряться.

Несмотря на то что начиная с 2000-х гг. все более активную роль в нефтяном секторе играет государство, его основная политика направлена не на повышение эффективности и сбалансированное развитие ресурсной базы, но на упрощение администрирования и контроля за сектором.

Нефтяной сектор демонстрирует высокий уровень гомеостаза. Созданные в прошлом в совсем иных условиях субъекты хозяйствования и механизмы собственности защищают и манипулируют институтами, наделившими их статусом и властью. Сложившееся положение дел мы называем мягкими институциональными ограничениями. Более того, государство и органы власти отнюдь не являются вышестоящими по отношению

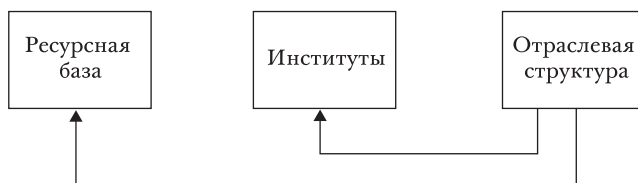


рис. 14.3. Ресурсы, институты и отраслевая структура: реальная направленность причинно-следственных связей

к субъектам хозяйствования и отраслевым институтам, деятельность которых они, как предполагается, должны регулировать. Напротив, государство и органы власти принимают активное участие в деятельности «подопечных» и управлении ими, защищая их интересы.

Таким образом, отраслевые игроки и институты не испытывают сколько-нибудь сильного влияния в сторону решения задачи по развитию ресурсной базы, как предполагается в идеальной модели, представленной нами во вступлении к главе. Скорее, они сами оказывают влияние *на* активы в том смысле, что замкнутый контур отраслевой структуры и институтов определяет возможности развития активов (рис. 14.3).

Библиография

- Клейнер, Г. 2001. «За границами демократии. Кто и как управляет российскими предприятиями?» *Независимая газета*, 8 мая.
- Корзун, Е. 2011. «Малые и средние нефтедобывающие компании», презентация на круглом столе «Привлекательны ли российские нефтегазовые активы?», ВШЭ, 31 марта.
- Коряков, А. 2012. «История Нижневартовска», *Эксперт-Урал*, 10.
- Крюков, В. 1998. *Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации*. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства.
- Крюков, В. 2006. «Анализ развития системы недропользования в России», *Вопросы экономики* 1: 92.
- Муслимов, Р. 2011. «КИН — его прошлое и будущее на месторождениях России», *Бурение и нефть*, <http://burneft.ru/archive/issu-es/2011-02/9>.
- Садовник, П. 2005. «Основные работы Федерального агентства по Недропользованию в части углеводородного сырья

- и подземных вод в 2004 г. и задачи на 2005 г.», *Минеральные ресурсы России — экономика и управление* 2: 20–26.
- Славкина, М. 2007. *Великие победы и упущенные возможности: влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие СССР в 1945–1991 гг.* М.: Нефть и газ.
- Campbell, Robert W. 1976. *Trends in the Soviet Oil and Gas Industry*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Chandler, William. 2000. *Energy and Environment in the Transition Economies*. Boulder, CO: Westview Press.
- Dienes, Leslie, and Theodore Shabad. 1979. *The Soviet Energy System*. Washington, DC: V. H. Winston & Sons.
- Ellman, Michael, ed. 2006. *Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?* London: Anthem.
- Grace, John D. 2005. *Russian Oil Supply — Performance and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.
- Graham, Loren. 1998. *What Have We Learned About Science and Technology from the Russian Experience?* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gustafson, Thane. 1989. *Crisis amid Plenty. The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hewett, Edward A. 1984. *Energy, Economics and Foreign Policy in the Soviet Union*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Jones Luong, Pauline, and Erika Weinthal. 2010. *Oil Is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Petroleum-Rich Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornai, Janos. 1980. *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1992. “The Changing Structure of the Russian Oil Industry”, *Oil & Gas Law and Taxation Review* 9(12): 365–372.
- Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1999. “Banks and the Financial Sector”. In *The Political Economy of Russian Oil*, ed. David Lane. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 47–74.
- Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 2007. “Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment”, *Eurasian Geography and Economics* 48(3): 341–357.
- Lane, David, ed. 1999. *The Political Economy of Russian Oil*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Ministry of Petroleum and Energy. 2011. *Facts — The Norwegian Petroleum Sector 2011*. Oslo: Ministry of Petroleum and Energy.
- Moe, Arild, and Elana Wilson Rowe. 2009. “Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches”. In *Russia and the North*, ed. Elana Wilson Rowe. Ottawa: University of Ottawa Press, 107–128.
- Sagers, Matthew. 2006. “The Regional Dimension of Russian Oil Production: Is a Sustained Recovery in Prospect?”, *Eurasian Geography and Economics* 47(5): 505–545.

ГЛАВА 15

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ
И АРИЛД МУ

Российский газовый сектор

ГАЗОВЫЙ сектор представляет собой одну из важнейших частей российской экономики. Его производственная структура имеет ряд черт, полностью совпадающих с организационными характеристиками нефтяного сектора. Имеется в виду цепочка, звеньями которой являются картирование, поиск и разведка, добыча, транспортировка и переработка. Развитие газовой промышленности, как и в случае с нефтяным сектором, в значительной степени ограничивается инфраструктурой, созданной в условиях централизованной плановой экономики, и характеризуется противоречивой институциональной средой, сформировавшейся после распада СССР. В то же время ресурсная база и функционирование газового сектора имеют ряд специфических аспектов, а его историческое развитие отличается от пути, пройденного нефтяной промышленностью. Некоторые из научных работ, на которые мы ссылались в главе о нефти (глава 14), полностью уместны и в отношении проблем газового сектора. Кроме того, на английском языке были опубликованы результаты ряда комплексных исследований, посвященных исключительно добыче и переработке природного газа.

Так, Дж. Стерн анализирует развитие газовой промышленности России и «Газпрома», уделяя особое внимание торговле природным газом (Stern 2005). История создания «Газпрома» и его развитие до середины 1990-х гг. рассматриваются в работе В. А. Крюкова и А. Му (Kryukov and Moe 1996). Дж. Хендерсон обсуждает перспективы появления на рынке независимых производителей газа и их потенциал. Тщательный анализ геогра-

фических и энергоэкономических аспектов российско-го газа содержится в статье М. Сейгерса (Sagers 2007). Р.Аренд и У.Томпсон предлагают анализ экономики газовой промышленности России и рассматривают элементы возможных реформ (Ahrend and Tompson 2005).

Эта глава начинается с рассмотрения эволюции институциональной структуры сектора, в которой важная роль принадлежала природным условиям и принципам централизованной плановой экономики, после чего мы переходим к обсуждению преобразования сектора в 1990-х гг. в единую компанию («Газпром»), сохранившую многие из характеристик предшествующей государственной структуры. Ключевой вопрос заключается в том, как «Газпром» продолжает исполнять жизненно важные, с точки зрения государства, экономическую и социальную роли, получая взамен широкие привилегии монополии. Мы предлагаем свою оценку роли независимых производителей и их отношений с «Газпромом», прежде всего с точки зрения доступа к трубопроводам, а также симбиоза с доминирующей компанией. Низкие цены на природный газ тесно связаны с социальной и экономической ролями этого продукта (в отличие от нефти). Используя природный газ для субсидирования других частей экономики, государство обрекло газовую промышленность на многолетнее недофинансирование. Предпринимаются попытки повышения цен на газ, но последствия их роста представляются непредсказуемыми в силу монополизированной структуры сектора. Это обсуждение тесно связано с проблемой реформы газовой промышленности. Предлагавшиеся в прошлом планы преобразований были отвергнуты. Тем не менее движущими силами грядущих перемен остаются повышение издержек и необходимость увеличения доходов государства. Последний раздел главы посвящен обсуждению нарастающих противоречий между развитием ресурсной базы и структурой сектора.

Корни институциональной структуры

Вплоть до 1955 г., когда совокупное производство природного газа в СССР достигло 9 млрд м³, он рассматри-

вался как побочный продукт добычи нефти. Газовая промышленность была отделена от нефтяной только в 1965 г., когда было создано Министерство газовой промышленности СССР (Мингазпром) (Боксерман и др., 2000). Тогда же были открыты крупные новые месторождения природного газа, в которых жидкие углеводороды составляли лишь небольшую часть. Во второй половине 1950-х гг. происходил быстрый рост добычи природного газа на Северном Кавказе и на Украине; после этого начали разрабатываться месторождения в Волго-Уральском районе. Первоначально основные потребители газа были сосредоточены в областях расположенных вблизи мест его добычи. Но уже в те годы был построен первый магистральный газопровод с Северного Кавказа в Москву. В 1960-е гг. после открытия крупных и сверхкрупных (с запасами свыше 1 трлн м³) месторождений природного газа сначала в Центральной Азии (в Узбекистане и Туркмении), а затем на Южном Урале (Оренбург) и в Коми АССР на севере Европейской России, расстояния между местами добычи и центрами потребления резко увеличились. Начиная с середины 1970-х гг. доминирующим регионом добычи становится Тюменская область в Западной Сибири.

Примерно тогда и была создана сохранившаяся до наших дней структура газового сектора. Ее основой являются крупные и сверхкрупные месторождения, а также система магистральных газопроводов, позволяющих доставлять природный газ в центры его потребления (включая экспортные поставки), расположенные в среднем на расстоянии 2500 км от мест добычи. Эта структура открывает возможность использования экономии, обусловленной масштабами добычи, выражающейся в очень низких издержках производства. Соответственно, издержки транспортировки составляют значительную часть (70–75%) совокупных затрат в «цене производителя» (без учета возврата на капитал) в месте его поставки потребителям.

Данная структура имеет и другие последствия. Она представляет собой относительно простой объект администрирования, а централизованная и интегрированная добыча при наличии системы газопроводов позволяет направлять газовые потоки в соответствии

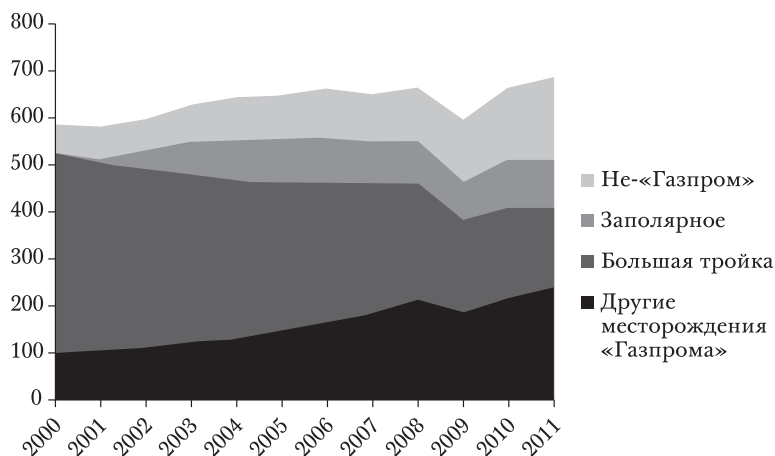


РИС. 15.1. Структура добычи природного газа в России в 2000–2011 гг.

Источник: Данные официальной статистики о совокупном объеме добычи природного газа и доле в ней «Газпрома» и не относящихся к нему компаний; распределение добычи между источниками «Газпрома» исчислено с использованием различных статистических данных и отчетов.

с экономической или политической необходимостью. Наконец, рассматриваемая структура открывает возможность сравнительно просто накапливать финансовые ресурсы. Данное обстоятельство стало особенно важным после распада централизованно планируемой экономики.

Открытие в 1970-х гг. целого ряда сверхкрупных (или сверхгигантских с запасами от 3 трлн м³ и выше) месторождений в Ямало-Ненецком автономном округе (АО) на севере Тюменской области и организация добычи природного газа в этом регионе придали новый импульс развитию газовой промышленности. В 1975 г. был пущен в строй первый газопровод из труб большого диаметра (1420 мм). К 1990 г. доля подобных газопроводов в общей протяженности сети магистральных газопроводов СССР (220 000 км) достигла 25%. В первой половине 1980-х гг. началось строительство газопроводных коридоров, состоявших из нескольких параллельных трубопроводов. В настоящее время российская газотранспортная система включает в себя 150 000 км

ТОЛЬКО ФАКТЫ

- На сегодня доказанные запасы природного газа в России составляют примерно 45 трлн м³, что соответствует 21,4% совокупных мировых запасов (BP Statistical Review of World Energy 2012). По объему запасов Россия в 3 раза превосходит занимающий второе место в мире по этому показателю Иран, и в 4 раза — Северную Америку.
- Около 90% российского природного газа добывается в междуречье рек Надым, Пут и Таз (отсюда название района — Надым-Пур-Тазовский) на территории Ямало-Ненецкого АО.
- В настоящее время в трех из четырех сверхогромных месторождений — «большая тройка» Медвежье, Уренгой и Ямбург — вышли на пик объема добычи. К 2020 г. объем добычи здесь существенно уменьшится (см. рис. 15.1).
- Начиная с 1990 г. на рынок начал поступать природный газ с двух сверхогромных месторождений — Заполярного (2001 г.) и Бованенковского (2012 г.).
- Доля российского газового сектора в валовом внутреннем продукте (ВВП) составляет 8%. Поставки природного газа обеспечивают 20% налоговых поступлений в бюджет и 20% поступлений свободно конвертируемой валюты.
- Внутреннее потребление природного газа составляет около 400 млрд м³ в год (примерно 70% объема добычи). Остальной объем природного газа уходит на экспорт.
- В России сложилась во многом отличная от других стран структура потребления природного газа. Около 39% объема его добычи используется для выработки энергии, а на население приходится всего 20% прямого внутреннего потребления.

магистральных газопроводов, 689 компрессорных станций общей мощностью 42 млн кВт и 22 подземных газохранилища. Сюда же следует добавить сеть распределительных газопроводов протяженностью 359 000 км¹.

1. Для сравнения — в США протяженность магистральных газопроводов достигает примерно 305 000 миль (490 000 км), насчитывается 1400 компрессорных станций и 400 подземных газовых хранилищ. *Источник:* U.S. Energy Information Administration, «About U.S. Natural Gas Pipelines — Transporting Natural Gas», http://www.eia.gov/pub/oil_gas/natural_gas/analysis_publications/ngpipeline/index.html.

В общем, российская газовая промышленность характеризуется огромными, невиданными в мире масштабами и уровнем концентрации. Последний, по словам одного из ветеранов отрасли, настолько высок, что «возможности дальнейшего роста в этом направлении исчерпаны» (Боксерман и др. 2000, 171). Основные преимущества самыми разными способами превращаются в обязательства. Более того, «Газпром» стал одним из мировых лидеров с точки зрения капитальных затрат. В 2010 г. их объем достиг 30,2 млрд долл., причем половина из них приходилась на газопроводы².

Преобразование газового сектора после распада СССР и плановой экономики

Советской экономикой управляли министерства и другие государственные ведомства. Предприятия определенного сектора подчинялись и были интегрированы в его министерскую структуру (см. главы 3 и 14 настоящего сборника). Соответственно, предприятиями газового сектора, за некоторыми исключениями (например, попутный газ, получаемый при добыче нефти, находился в ведении Министерства нефтяной промышленности), управляло Министерство газовой промышленности.

В рамках экономических реформ в 1987 г. были образованы так называемые государственные концерны, объединившие технологически связанные друг с другом предприятия. Цель этих преобразований состояла в избавлении от жесткости, присущей строго вертикальным министерским структурам и узкосекториальному, узковедомственному подходу к решению различных проблем. Наиболее заметным результатом этого процесса стало учреждение в 1989 г. государственного газового концерна «Газпром».

Однако создание «Газпрома» не привело к установлению новых экономических и отраслевых связей

2. По данному показателю «Газпром» уступает только трем компаниям, занимающимся добычей газа. Капитальные затраты компании *Petrobras* составляют 45,6 млрд долларов, *PetroChina* — 41,8 млрд долларов и *ExxonMobil* — 32,2 млрд долларов (Мазнева, 2011а).

и не избавило от проблем, обусловленных ведомственностью. Это объясняется описанной выше технологической структурой. К тому же отрасль имела сильное, обладавшее хорошими политическими связями руководство, в лице, прежде всего и главным образом, В.С. Черномырдина, министра газовой промышленности, который и возглавил «Газпром». Все его действия как руководителя были осознанно направлены на сохранение целостности отрасли. Эта ситуация заметно отличалась от положения в нефтяном секторе, где имели место сильные центробежные тенденции и конкурировавшие центры власти.

Особенности структуры сектора отражали и последующие этапы процесса реформ. В соответствии с указом президента России № 1333 (ноябрь 1992 г.), государственный концерн «Газпром» был преобразован в государственную акционерную компанию «Газпром», на 100% принадлежавшую государству. Все производственные и транспортные подразделения преобразовывались в 100-процентные дочерние предприятия, а сервисные компании и поставщики — в акционерные компании, в которых «Газпрому» принадлежали пакеты акций в 51% и более.

На следующем этапе, начавшемся в 1993 г., в соответствии с общей тенденцией приватизации в энергетических отраслях, принадлежавший государству пакет акций «Газпрома» был уменьшен до 40%. Что касается остальных акций, то 28,7% планировалось выставить на продажу за ваучеры на аукционах, 15% были зарезервированы за рабочими и служащими «Газпрома», 10% предназначались для продажи на зарубежных фондовых рынках, 5,2% акций должны были получить жители Ямало-Ненецкого АО и 1,1% передавался «Росгазификации» (существовавшая в то время «зонтичная» организация, управлявшая газораспределительными системами).

В действительности приватизация «Газпрома» в наибольшей степени служила интересам менеджмента компании. Значительная часть из 15-процентного пакета, зарезервированного за сотрудниками «Газпрома», а также большая часть акций, предназначенных к продаже на ваучерных аукционах, была приобретена руководством

и менеджментом. Впоследствии в руки менеджмента перешли и акции, зарезервированные для населения Ямало-Ненецкого АО. Все эти действия пользовались поддержкой В.С.Черномырдина, который в конце 1992 г. был назначен премьер-министром Российской Федерации. Ему удалось успешно воспрепятствовать попыткам А.Б.Чубайса, возглавлявшего в то время Госкомимущество, организовать открытые аукционы (Иванова 2001). В дополнение к выгодным для руководства изменениям в структуре собственности президент компании Р.И.Вяхирев получил в управление почти весь (35% из 40%) пакет акций «Газпрома», принадлежавших государству. Все эти события означали, что «Газпром» превратился едва ли не в полностью независимую организацию, функционировавшую в российской экономике. Тем не менее компания продолжала выполнять важнейшие функции в интересах государства, включая налоговые и другие денежные платежи. Показательный пример — продажа в 1998 г. 2,5% акций государственного холдинга «Газпром» немецкой компании *Ruhrgas*. Полученные средства в размере 60 млн долл. были направлены не в газовую промышленность, а на погашение части внешнего государственного долга Российской Федерации.

В 2005 г. в соответствии с новым законодательным установлением государственный пакет акций «Газпрома» определялся в размере 50% плюс 1 акция (эта цель была достигнута в 2006 г.). Очевидно, намерение властей состояло в восстановлении полного контроля над компанией. Кроме того, этот шаг был связан с принятием решения об упразднении различия между внутренними и внешними рынками акций «Газпрома». До тех пор иностранцы не имели права приобретать акции «Газпрома» на российских фондовых рынках, где акции стоили дешевле, чем за рубежом. Вероятно, цель принятия этого правила состояла в том, чтобы не допустить приобретения иностранцами контрольного пакета акций компании. С принятием нового закона, согласно которому контрольный пакет должен был принадлежать государству, миноритарные акционеры почти полностью лишились влияния на руководство компании. В то же время российские акционеры,

не продавшие к тому времени свои акции государству (по внутренней цене), получили немалые прибыли, поскольку унификация торговой системы означала значительное повышение цен на акции, которые были приобретены ранее на закрытом внутреннем рынке.

В этом процессе контроль над компанией перешел от старых инсайдеров, высших менеджеров и руководителей производственных подразделений, к новой группе внешних контролеров, финансовых специалистов и политиков, многие из которых были связаны с президентом России В. В. Путиным. Эти изменения расширили уже имевшиеся у государства возможности использовать компанию для накопления финансовых ресурсов. Кроме того, она стала лучше обслуживать личные экономические интересы нового руководства.

«Газпром»: обязанности и привилегии

Основной обязанностью «Газпрома» в различных его инкарнациях было и остается обеспечение бесперебойного поступления природного газа внутренним потребителями и экспортных поставок. Эта его роль описывается в различных редакциях государственной «Энергетической стратегии России» и других источниках. В то же самое время к компании предъявляется требование об уплате налогов за весь добытый и поставленный газ, даже если некоторые из потребителей не оплачивают произведенные поставки. Огромный налоговый потенциал компании означает, что «Газпром» играет центральную роль в обеспечении устойчивости государственных финансов.

Эти важнейшие обязанности уравниваются предоставленными компании огромными привилегиями. Уже в 1992 г. она получила эксклюзивные права на поставки газа по государственным экспортным контрактам. Более того, «Газпрому» было предоставлено право сохранять в своем распоряжении 38% денежной выручки в иностранной валюте, полученной в результате поставок природного газа в другие страны. В соответствии с указом президента, изданным в 1992 г., компания получила контроль над операциями газового сектора в це-

лом. Кроме того, под управление «Газпрома» были официально переданы постоянные активы отрасли и, прежде всего, огромная сеть магистральных газопроводов. Наконец, компания получила лицензии на освоение в будущем наиболее перспективных месторождений газа на полуострове Ямал, в Баренцевом море и на шельфе острова Сахалин. Таким образом, к 1995 г. «Газпром» располагал лицензиями на освоение 81 месторождения, что составляло примерно 70% всех запасов природного газа в России.

Привилегии, предоставленные «Газпрому» в начальный период реформ, в значительной степени сохранились и поныне. Но если в прошлом они основывались на специальных разрешениях и решениях правительства, то теперь они закреплены законодательно. Система газопроводов перешла в собственность «Газпрома» в соответствии с законом, принятым в 1999 г., а полная монополия на экспорт была юридически формализована в 2006 г. (другие возможные поставщики лишились даже теоретической возможности поставок газа в зарубежные страны). Эксклюзивные права «Газпрома» на «стратегические» месторождения, а также на все месторождения природного газа на континентальном шельфе, были закреплены законом в 2008 г.

Выше уже отмечалось, что материальные особенности советского газового сектора шли рука об руку с принципами централизованной плановой экономики. Тем не менее государственные предприятия этого сектора имели определенную свободу для маневра. Парадоксально, но развитие «Газпрома» в период после распада СССР происходило в направлении усиления централизации и монополизации.

Неудивительно, что многие слабости, присущие старой структуре, сохраняются и в наши дни:

- недостаточно развитая система распределительных газопроводов³;
- отсутствие мобильных и гибких сервисных организаций и компаний;

3. В России соотношение протяженности распределительных линий и магистральных газопроводов составляет 2:1, в Европе — 10:1 и в США — 12:1.

- «агрегированная» практика мониторинга добычи: уровни добычи измеряются для месторождения в целом, а не для отдельных скважин или групп скважин.

Взятые все вместе, эти характеристики ограничивают потенциал конкуренции в газовом секторе. К тому же они создают условия для существования мягких институциональных ограничений — относительно слабого регулирования и готовности государства предоставлять привилегии, выгодные не только «Газпрому», но и представителям групп, стоявшим у руля компании в различные периоды времени.

Остается ли место для независимых производителей?

Несмотря на жесткость структуры отрасли, в ней существует группа производителей, которых мы можем называть независимыми. При этом необходимо помнить, что в России это слово используется в более широком значении, так как «в российском контексте понятие „независимая газовая компания“ применяется в отношении любой добывающей и поставляющей газ организации, не принадлежащей на 100% „Газпрому“» (Stern 2005, 19).

Некоторые производители газа полностью независимы от «Газпрома». В первую очередь к ним относятся крупные нефтяные компании, располагающие существенными месторождениями природного газа, а также получающие попутный газ в процессе добычи нефти. Кроме того, существуют достаточно крупные компании, для которых добыча природного газа является основным направлением деятельности и которые никак не связаны с «Газпромом» отношениями собственности. Наконец, к третьей группе относятся добывающие компании, в которых «Газпром» владеет теми или иными пакетами акций. Все вместе «независимые производители» контролируют 30% запасов природного газа в России, и на них приходится 25% объема его добычи (см. табл. 15.1).

На самом деле отношения между «Газпромом» и независимыми газодобывающими компаниями устроены

ТАБЛИЦА 15.1
Структура добычи природного газа в России различными производителями в 2011 г.

Производитель	Доля в добыче газа (в %)
«Газпром»	76,00
«Новатэк»	7,95
«Лукойл»	2,38
«Сургутнефтегаз»	1,93
«ТНК-ВР»	1,82
«Роснефть»	1,76
«Газпром нефть»	1,06
Совместные предприятия	3,70
Другие	2,84

ПРИМЕЧАНИЕ: Сумма приведенных значений отличается от 100%, поскольку использовалось округление.

Источник: Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК).

несколько более сложно. Значительная часть «независимых» из третьей группы были учреждены для того, чтобы взять на себя освоение относительно меньших по размерам месторождений, находящихся вблизи объектов инфраструктуры или для осуществления добычи на геологически и технически сложных месторождениях. К ним относится, в частности, компания «Роспан», созданная в 1992 г. для разведки и разработки нефтяных и газовых пластов глубокого залегания на огромном Уренгойском газовом месторождении. На начало 1995 г. «Газпрому» принадлежали 51% акций «Роспана», но в 1999 г. этот пакет был продан независимой газовой компании «Итера». В том же году «Итера» получила лицензии на разработку нескольких крупных месторождений природного газа и установила контроль над компанией «Пургаз», осуществлявшей добычу на Губкинском месторождении в Ямало-Ненецком АО. Более того, «Газпром» продал «Итере» свою дочернюю компанию «Запсибгазпром», имевшую лицензию на освоение гигантского Южно-Русского месторождения.

Компания «Итера» была учреждена в 1994 г. для того, чтобы облегчить экспорт туркменского газа на Украину; ее российские основатели еще с советских времен имели хорошие связи в Туркмении. Впоследствии «Итера» приобрела несколько лицензий на добычу природного газа на аукционах, но наиболее важную роль сыграла покупка значительных активов у «Газпрома» (см. выше). Кроме того, она получила контракт на транспортировку газа, добывавшегося «Газпромом» в Ямало-Ненецком АО для выплаты налога в натуральной форме. За короткое время «Итера» превратилась в важного игрока, контролировавшего значительные запасы природного газа и производственные мощности, имевшего доступ на зарубежные рынки и осуществлявшего поставки в важный внутренний регион — в Свердловскую область. Позиции «Итеры» пошатнулись после того, как ее начали обвинять в том, что компания извлекает немалые выгоды из тесных контактов с высшим руководством «Газпрома» (Иванова 2001). Проверки, проведенные аудиторами «Газпрома» и Аудиторской палаты России, не выявили никаких нарушений; тем не менее осталось впечатление, что основой процветания компании были ее особые отношения с «Газпромом», несмотря на полное отсутствие доказательств того, она принадлежала менеджменту газового монополиста. После смены руководства «Газпрома» в 2001 г. начался возврат проданных им в прошлом активов. Это привело к резкому ограничению сфер деятельности «Итеры», но компания осталась газовым трейдером и сохранила принадлежавшие ей пакеты акций в нескольких производственных компаниях, объем добычи которых в 2011 г. составил 13,1 млрд м³⁴.

Еще одним важным независимым производителем газа была созданная в 1994 г. компания «Новатэк». Ее стратегия состояла в разработке меньших по размерам месторождений, переданных ей «Газпромом» и нуждавшихся в дополнительной разведке. Компания «Новатэк» принадлежала независимым предпринимателям, обладавшим опытом деятельности в промышленности и значительными ресурсами капитала. Пред-

4. См. сообщение для прессы компании «Итера» от 18 апреля 2012 г., <http://www.itera.ru/isp/eng/index/articles/562/6/>.

ложенная ими стратегия получила активную поддержку властей Ямало-Ненецкого АО. Но самый быстрый рост «Новатэк» стала демонстрировать только после того, как компания вступила в тесную кооперацию с «Газпромом». В 2006 г. «Газпром» приобрел 19,9% акций «Новатэка», а в 2009 г. пакет в размере 23,49% акций был куплен компаниями, подконтрольными Г. Н. Тимченко, предпринимателю, известному тесными связями с В. В. Путиным (Belton 2011). К 2010 г. «Новатэк» вышла на уровень добычи в объеме 37,8 млрд м³ и ей принадлежали крупные доли в планировавшихся к освоению огромных месторождениях природного газа. Часть из них была приобретена у «Газпрома», часть в прошлом принадлежала «Итере». В 2011 г. французская компания *Total* наконец-то получила разрешение приобрести 12% акций «Новатэк» (и право на его увеличение до 19% в течение четырех лет) и принять участие в разработке Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал. Более ранние аналогичные предложения, с которыми *Total* выступала в 2004–2005 гг., наталкивались на категорические отказы российских властей.

В определенной степени производителями газа являются и российские нефтяные компании. Начиная с 2003 г. «Лукойл» по соглашению с «Газпромом» ежегодно добывает на Находкинском газовом месторождении в Ямало-Ненецком АО около 3 млрд м³ природного газа. «Газпром» покупает его на устье скважины и обеспечивает доставку потребителям. В то же время нефтяные компании являются самыми крупными производителями попутного газа, который является побочным продуктом добычи нефти. Объем извлекаемого из недр попутного газа ежегодно увеличивается, достигнув 60 млрд м³ (Крюков и др. 2008). Практика сжигания попутного нефтяного газа в факелах прямо на месторождениях рассматривается как растрата ресурсов и серьезная экологическая проблема.

В какой-то степени проблемы со сбором и утилизацией попутного газа связаны с традиционным различием и разделением сфер ответственности между газовой и нефтяной промышленностью в СССР. Попутный газ оказался в промежуточной позиции и рассматри-

вался как второстепенный продукт, который, скорее, создает проблемы, чем приносит выгоды. Расширение его использования потребовало бы разработки способов региональной утилизации и создания условий для доступа к газотранспортной системе.

Инфраструктура, созданная в соответствии с принципами централизованного планирования, в сочетании с монопольным ее использованием «Газпромом», в значительной степени ограничивает потенциал рыночных транзакций и возможность утилизации попутного газа. Согласно принятому правительством России в 2009 г. решению через три года норма использования попутного газа должна была составить не менее 95%. В нынешних рыночных и инфраструктурных условиях эта цель является недостижимой, но политика способна заставить нефтедобывающие компании принять в высшей степени неблагоприятные условия, чтобы просто избавиться от газа, так как в противном случае они рискуют столкнуться с очень высокими штрафами.

В общем, способность независимых производителей газа, включая нефтяные компании, осуществлять те или иные связанные с его добычей и транспортировкой проекты, в определяющей степени зависит от «Газпрома». Они не могут рассчитывать на беспристрастность регулирующих органов, хотя время от времени, как представляется, «независимые» могут воспользоваться политическими связями на региональном (в Ямало-Ненецком АО) или федеральном уровнях (Г. Н. Тимченко и В. В. Путин). Но самое главное заключается в том, что «Газпром» все чаще находит полезным оказание помощи и инвестиции в «независимых» с целью финансирования и реализации проектов, которые он не имеет возможности разрабатывать, производить операции и финансировать. Независимые производители получали доступ к финансированию отдельных проектов и вносили важный вклад в обеспечение внутренних поставок российского газа, снимая часть ноши с плеч «Газпрома», сосредоточившего внимание на исполнении более выгодных экспортных обязательств. Эти проекты и компании были организованы так, что они ни в коей мере не угрожали монопольным позициям «Газпрома» в транспортировке и экспорте.

В настоящее время основной вопрос заключается в возможности роста независимого сектора без ущерба для основных интересов «Газпрома».

Доступ к газопроводам

Для каждого из независимых производителей ключевой проблемой является (физический) доступ к магистральным газопроводам. «Газпрому» принадлежит объединенная газотранспортная система (протяженность магистральных газопроводов составляет около 161000 км). Он является монопольным владельцем подземных хранилищ газа. Ему же принадлежат пакеты акций 200 из 318 региональных организаций, специализирующихся на распределении газа, на которые приходится 80% протяженности газораспределительных сетей. Тарифы на транспортировку газа устанавливаются Федеральной службой по тарифам. Независимые производители, которые в случае, если они имеют возможность поставлять природный газ непосредственно крупным промышленным потребителям (см. об этом ниже), как правило, получают более высокие цены, должны платить более высокую цену и за его транспортировку (по сравнению с расчетными ценами, устанавливаемыми для природного газа, принадлежащего «Газпрому»). По данным «Газпрома», его транспортные операции являются убыточными. Очевидно, что его цена исчисляется на основе средних операционных издержек всех 17 транспортных дочерних компаний, к которым добавляются платежи, возмещающие необходимые инвестиции и постоянные издержки системы.

Обеспечение доступа третьих сторон к магистральным трубопроводам предписывается российским законодательством. «Газпрому» вменено в обязанность определять наличие свободных мощностей, и эта информация является конфиденциальной. Нефтяные компании, в свою очередь, настаивают на предоставлении им преференциального доступа к газопроводам для транспортировки попутного газа, поскольку в противном случае у них возникают проблемы с регулированием безопасной добычи нефти.

В 2009 г. нефтяные компании обратились в правительство с предложением о повышении прозрачности и либерализации доступа к газопроводам производителей попутного газа, но не нашли понимания властей. В действительности «Газпром» удовлетворяет 95% заявок на доступ к газопроводам. Но сама возможность отказа в доступе повышает риски проектов, осуществляемых независимыми производителями.

Цены и роль природного газа в экономике

В рыночной экономике цены играют двоякую роль. Они возмещают издержки производителей и указывают на прибыльность потенциальных инвестиций, а также передают важные для потребителей сигналы об относительных издержках потребления товара. В централизованно планируемой экономике цены устанавливались не рынком, но административно и пересматривались через значительные промежутки времени (обычно раз в 5 лет), а издержки, от которых, как предполагалось, в решающей степени зависит цена, определялись производителем. Конечно, даже в теории издержки отображают цены входящих ресурсов, которые, в свою очередь, устанавливались административным порядком (см. главу 3 настоящего сборника).

В результате цены на газ в СССР были почти никак не связаны с реальными издержками создания и ввода в строй новых мощностей. В теории необходимость реформы системы ценообразования, направленной на обеспечение достаточного финансирования развития отрасли (помимо других причин), была очевидной. Но в начале переходного периода немедленная либерализация цен на природный газ была бы весьма проблематичной. Потребители не имели возможности приспособиться к резкому повышению цен, и ни одно государство не рискнуло бы пойти на риск общественных протестов. В краткосрочной перспективе природный газ невозможно было заменить никакими другими видами топлива, а его альтернативные поставщики отсутствовали. Полная либерализация цен потребовала бы не только создания рынка, на котором потребители могли бы выбирать

различных поставщиков, но и значительной модернизации технологической инфраструктуры, что открыло бы возможность перейти от *доставки* газа к *торговле* этим продуктом.

Таким образом, цены на природный газ оставались в значительной степени регулируемые. На протяжении многих лет процесс их установления отражал различные особенности институциональной системы российского газового сектора. На протяжении почти восьми лет, начиная с 1991 г., внутренние платежи за поставки газа играли для «Газпрома» не самую важную роль. По сравнению с экспортными ценами, стоимость природного газа внутри России была очень низкой. К тому же высокие темпы инфляции означали быстрое снижение реальных цен на газ. Отсутствовала и инфраструктура, необходимая для измерения количественных показателей использования природного газа (т. е., приборы для измерения фактически полученных объемов газа для сравнения с предполагаемыми объемами поставок). Несмотря на крупную задолженность со стороны потребителей, «Газпром» продолжал поставки.

Данная ситуация отрицательно влияла на финансовое положение «Газпрома», но, что очень важно, компания по-прежнему воспринималась в стране как «гарант социальной стабильности». Она могла позволить себе исполнение этой роли, так как получала очень высокие доходы от экспорта. Фактически избыток, порождаемый поставками газа за границу, трансформировался в субсидию, распространявшуюся на российскую экономику в целом, так как внутренние потребители приобретали природный газ по ценам ниже издержек его производства (Gaddy and Ickes 2002). По своей величине эта субсидия равнялась стоимости скрытой ресурсной ренты, которая не учитывалась ни владельцем ресурса (государством), ни компанией-поставщиком («Газпромом») (Гурвич 2010). В то же время последняя выплачивала налоги на добывавшийся и поставлявшийся природный газ независимо от того, получала ли она платежи потребителей или нет. Данная ситуация не могла продолжаться долго. Растущая потребность в обновлении основных фондов и инвестициях в создание новых мощностей, повышение цен в других секторах экономики, усили-

вавшаяся потребность государственного бюджета в налоговых поступлениях рано или поздно должны были вступить в противоречие с пренебрежительной установкой по отношению к внутренним продажам природного газа. Уже в марте 1995 г. правительство приняло решение о повышении акцизов на газ с 15% до 25%. Несколько позже, в том же году, под давлением Всемирного банка «Газпром» был вынужден отказаться от внебюджетного фонда стабилизации и развития⁵.

По мере увеличения объема неплатежей (в 1996–1997 гг. он достиг 93% внутренних продаж) правительство оказывало все более сильное давление на «Газпром», предъявляя требования об увеличении денежных поступлений. Компании необходимо было изменить способ осуществления продаж внутри страны. В то время «продажи» природного газа на стандартных условиях осуществлялись транспортными дочерними компаниями, сосредоточенными, прежде всего, на технических вопросах. Поэтому в 1997 г. была создана новая дочерняя компания «Межрегионгаз», которая, как предполагалось, будет ориентироваться на коммерческую сторону поставок газа. Ее задача состояла в том, чтобы централизовать продажи природного газа и соответствующие денежные потоки. «Межрегионгаз» закупал продукт у транспортных дочерних компаний «Газпрома» и продавал его потребителям, то есть региональным распределительным сетям, а также крупным промышленным потребителям, получавшим газ непосредственно из магистральных газопроводов. Новая организация занималась не только сбором денежных средств, но и имела право предоставлять скидки к цене. Кроме того, она принимала плату за газ не только в денежной, но и в других формах, что было обусловлено распространенностью неплате-

5. В 1990-е гг. внебюджетные фонды получили в России широкое распространение. Обычно они учреждались федеральными или местными властями с целью удовлетворения специфических потребностей или осуществления новых проектов и не включались в официальный государственный или местный бюджеты. Постепенно бюджетный надзор за деятельностью этих фондов был утрачен. Фонд стабилизации и развития «Газпрома» был создан на средства дочерних компаний, относивших свои взносы на производственные затраты. В 1994 г. объем денежных средств фонда в пересчете на доллары США достиг 3 млрд долларов (Remington 2004).

жей. (Официальные цены на газ по-прежнему определялись правительственной комиссией). После августовского кризиса 1998 г. «Газпром» стал владельцем контрольных пакетов акций 30 региональных газораспределительных компаний и 128 местных распределительных организаций, ответственных за поставки природного газа конечным потребителям.

К 2001 г. проблема неплатежей была решена и внимание правительства переключилось на создание системы обычной цены с тем, чтобы вывести цены на природный газ на уровень, при котором внутренние поставки не приносили бы убытков. Правительство одобрило схему, в соответствии с которой цены (в номинальном выражении) на природный газ для промышленных потребителей ежегодно увеличивались на 30%. Цены для населения должны были расти несколько медленнее. Тем не менее предполагалось, что за 2005–2012 гг. они возрастут на одну треть (в реальном выражении).

К 2008 г. «Газпром» продавал на внутреннем рынке 70% объема добычи природного газа. Однако эти продажи составляли лишь 18% валового дохода компании, что свидетельствовало о сохранявшейся значительной разнице внутренних и экспортных цен. В 2007 г. правительство России приняло новую программу, предусматривавшую переход к системе ценообразования, направленной на выравнивание внутренних цен на природный газ и экспортных европейских цен, полученных методом «обратной очистки» (см. рис. 15.2). Это означает, что внутренние цены должны были сравняться с экспортными ценами за вычетом таможенных пошлин, тарифов на транзит природного газа и дополнительных издержек на его транспортировку. Экспортная цена рассчитывалась как средневзвешенная для различных стран-импортеров газа. Сначала было объявлено, что эта цель должна быть достигнута в 2012 г., а затем срок был перенесен на 2014 г.

Данное решение довольно часто характеризуют как «либерализация», но система образования цены во многом осталась прежней. Регулируемые цены на природный газ устанавливаются Федеральной службой по тарифам на основе предоставляемых «Газпромом» данных по формуле «издержки плюс». Но в си-

РОССИЙСКИЙ ГАЗОВЫЙ СЕКТОР

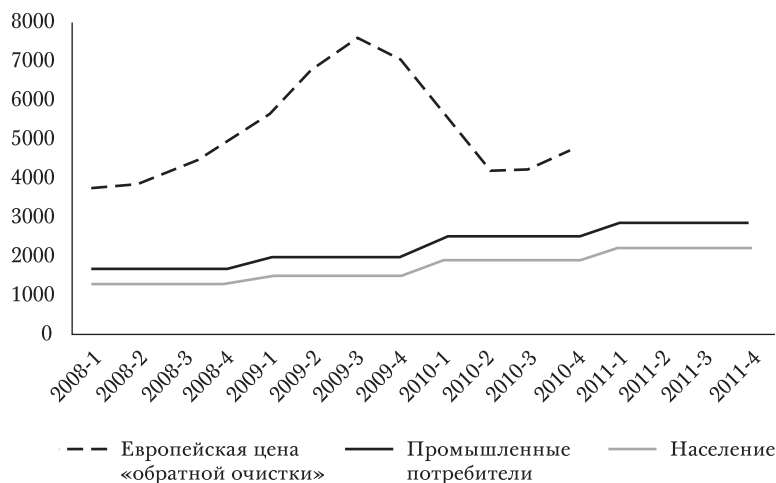


РИС. 15.2. Российские внутренние оптовые цены на природный газ в сравнении с европейскими ценами «обратной очистки» (в руб. за 1000 м³)

туации, когда государственная служба имеет дело со сложными и далеко не прозрачными отношениями между поставщиками технологий и услуг с одной стороны и «Газпромом» с другой стороны, а также с учетом монополизированной структуры газовой промышленности самой по себе, определить объективные долгосрочные предельные издержки практически невозможно. Компания располагает множеством возможностей завышения своих издержек в процессе образования цены. Поэтому она имеет очень слабые стимулы к повышению эффективности.

В то же время значительные объемы природного газа торговались по ценам, формировавшимся в результате взаимодействий спроса и предложения. Имеются в виду поставки природного газа, осуществлявшиеся независимыми производителями крупным промышленным потребителям. Ожидалось, что к 2011 г. доля «независимых» в поставках внутренним потребителям достигнет 27% (Мазнева 2016). Следует отметить, что и «Газпром» назначает промышленным потребителям договорные цены (по существу, определяемые спросом и предложением) на поставки природного газа, превышающие ого-

воренные в годовых планах распределения. Пример таких потребителей — тепловые электростанции.

В соответствии со всеобщими ожиданиями в том случае, если бы природный газ был более доступен, такие крупные потребители могли бы приобретать его по более высоким ценам. Это была одна из главных причин того, что «Газпром» поддержал разработку электронной торговой платформы для заключения прямых сделок по гибким ценам. Ожидалось, что ее создание будет способствовать повышению эффективности торговли и поможет оправдать более высокие регулируемые цены. Интересно, что использование более транспарентного способа торговли газом, объемы которого превышали традиционные регулируемые его количества, во многих случаях приводило к снижению цены, ранее установленной в прямых сделках между продавцом и покупателем. Это свидетельствовало об эффективности более открытой рыночной платформы. Данное обстоятельство вошло в противоречие с планами «Газпрома», рассчитывавшего реализовать на бирже в 2009 г. 10 млрд м³ природного газа. Более того, в 2009–2010 гг. регулируемые цены на газ превышали не только уровень, который были готовы предложить биржевые покупатели, но и аналогичные цены в США. Цены на электронных торгах в России упали до критически низкого уровня. Торговля на бирже, а вслед за ней и дальнейшие работы по развитию электронной платформы были приостановлены. Различные группы поставщиков и формы торговли на российском рынке природного газа представлены на рис. 15.3.

За последние годы значение внутреннего рынка для результатов деятельности компании существенно возросло, и «Газпром» в полном соответствии с планами правительства активно работает над повышением цен. Зарубежные наблюдатели в общем приветствуют этот процесс, ожидая, что цены, более точно отражающие относительную редкость природного газа, будут способствовать рационализации его использования, стимулируя экономию со стороны потребителей и повышение энергетической эффективности производства. Предполагается, что более высокие цены будут стимулировать инвестиции в разработку новых месторождений,

РОССИЙСКИЙ ГАЗОВЫЙ СЕКТОР

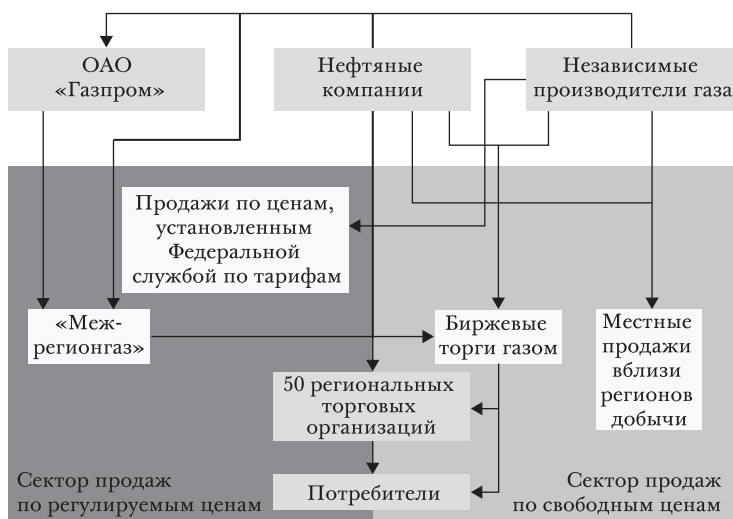


РИС. 15.3. Российский рынок природного газа

а также в реконструкцию основных фондов, прежде всего, газопроводов (Tarr and Thomson, 2004).

Возникает вопрос: насколько справедливыми являются эти предположения с точки зрения обстоятельств, в которых находится Россия? Важными предварительными условиями получения выгод от повышения эффективности является существование конкуренции между различными видами топлива и технических возможностей рационализации потребления. Пока эти требования не выполняются. Потребители привязаны существующей инфраструктурой к одному источнику энергии и повышение гибкости потребует значительных инвестиций. Точно так же поставки в адрес большого количества и промышленных потребителей, и домашних хозяйств осуществляются в соответствии с их прогнозными потребностями⁶. Это означает отсутствие измерений фактических поставок, а значит, у нас нет основа-

6. Прогнозные объемы потребления исчисляются на основе «объективных» характеристик потребителей. Например, для того чтобы определить объем природного газа, используемого в домашнем хозяйстве для приготовления пищи, в качестве характеристики может использоваться жилая площадь квартиры или дома. Исходя из этого определяется возможное количество проживающих на ней людей.

ний полагать, что изменение цены окажет воздействие на уровень потребления (кроме крайней ситуации, когда потребитель более не способен оплачивать счета, а поставщик имеет возможность прекратить подачу газа). В принципе, используемые для исчисления потребления нормы могут быть изменены, но это длительный и сложный процесс. Другими словами, ценовая эластичность спроса является по абсолютной величине гораздо более низкой, чем она должна была бы быть в условиях развитой рыночной инфраструктуры. В то же время в условиях кризисного 2009 г. наличие связи между потреблением природного газа и экономической деятельностью было полностью подтверждено резким падением и внутреннего спроса и экспорта, что привело к необходимости сокращения добычи (см. рис. 15.1).

Очевидно, что более высокие цены на газ привели бы к увеличению доходов «Газпрома». Но это отнюдь не означает, что инкрементальный доход автоматически был бы инвестирован в новую добычу. Основываясь на материалах этой главы, мы убеждены, что в условиях монополии следствием более высоких регулируемых цен, скорее всего, было бы увеличение расходов на текущую деятельность, затрат, которые теперь покрывались бы новыми ценами. Не стоит сбрасывать со счетов и возможность того, что более высокие прибыли помогут «Газпрому» выйти в другие сектора экономики. Так компания уже осуществила крупные инвестиции в электроэнергетический сектор и другие сферы, не связанные с добычей энергоресурсов. В принципе, цены, конечно, должны устанавливаться на уровне, значение которого не меньше, чем величина предельных издержек. Но, учитывая институциональную структуру газового сектора, определить истинные предельные издержки практически невозможно.

Таким образом, в отличие от того, как принято описывать воздействие более высоких цен, в газовом секторе оно является в значительной мере неопределенным и неоднозначным. В сложившихся на сегодняшний день обстоятельствах, мы полагаем, что повышение цен окажет ограниченный эффект на повышение эффективности потребления и необходимые инвестиции. Скорее, оно станет своего рода новым налогом на потребителей,

который приведет к снижению конкурентоспособности российской промышленности и увеличению затрат домашних хозяйств. Это обстоятельство вызывает серьезную тревогу российских властей и помогает объяснить, почему во многих случаях уже объявленные повышения цен на природный газ откладывались или смягчались. Наиболее сильно прямой эффект увеличения цен проявляется в секторе электроэнергетики, в котором совсем недавно уже было проведено повышение цен с целью компенсировать многолетнее недоинвестирование. Повышение цен на газ (учитывая, что в России более половины электроэнергии вырабатывается с использованием природного газа) неизбежно приведет к росту цен на электроэнергию, что отрицательно отразится на положении энергоинтенсивных отраслей промышленности.

С точки зрения общих экономических результатов «Газпрома» решающими факторами остаются цены на экспортируемый природный газ и объемы поставок. В случае их повышения необходимость увеличения внутренних цен будет не слишком насущной. Если же экспортные цены останутся на текущем уровне или упадут, давление в сторону повышения внутренних цен неизбежно усилится. Принцип «обратной очистки» подразумевает, что более высокие экспортные цены автоматически ведут к более высоким внутренним ценам. Мы полагаем, что в этом случае, скорее всего, будет введено внутреннее субсидирование, направленное на смягчение отрицательных последствий для российских потребителей. Необходимо, чтобы на смену использовавшихся в прошлом скрытых субсидий (установление цен на природный газ на более низком уровне, чем его себестоимость) пришли открытые субсидии. Одно из достоинств последних состоит в возможности избирательного применения. В этом случае можно было вообще отказаться от ценообразования, основывающегося на принципе «обратной очистки» или расширить временные рамки его применения.

Стагнация или падение экспортных цен поставит российскую экономику в сложное положение. Если экспортные доходы не способны будут удовлетворять потребности газовой отрасли, а правительство не решится пойти на повышение внутренних цен или отложит

его, на повестку дня может быть поставлен вопрос о реформах, направленных на повышение эффективности. Роль цен на газ в данном контексте представляется четкой и ясной, но их изменение должно сопровождаться более широкими реформами в газовом секторе.

Попытки реформирования газового сектора

Российский газовый сектор в значительной степени сохраняет черты, унаследованные от централизованной плановой экономики. На одну-единственную компанию приходится 89% объема добычи газа. Ей одной принадлежит интегрированная система магистральных газопроводов. Только она обладает лицензиями на эксплуатацию в будущем всех крупнейших разработанных и еще не освоенных месторождений природного газа. И наконец, «Газпрому» принадлежат эксклюзивные права на добычу газа на континентальном шельфе.

Важнейшие следствия этой ситуации включают в себя:

- едва ли не полное отсутствие стимулов к снижению издержек, а значит и к ограничению роста цен на продукцию, учитывая, что они определяются на основе формулы «издержки плюс»;
- нетранспарентные финансовые потоки не только в самом газовом секторе, но и в России в целом, так как отрасль играет важнейшую роль в экономике и финансах государства;
- ограниченная конкуренция для «старожилов» сектора и высокие барьеры на входе в него для компаний, делающих первые шаги в газовой отрасли;
- низкая эффективность использования природного газа в отсутствие рыночных сигналов.

Все эти следствия прекрасно осознавались реформаторами из российского правительства еще до начала процесса преобразований, начавшегося в 1992 г, но количество практических шагов, направленных на изменение ситуации, можно пересчитать по пальцам одной руки. В 1998 г., когда должность председателя правительства

России занимал С. В. Кириенко, Министерство экономики разработало план комплексной реформы отрасли, предусматривавший отделение газотранспортной системы от производственной деятельности. Но «Газпрому» удалось создать сильнейшую оппозицию планам реформаторов и в Государственной думе, и в министерствах. Сторонники «Газпрома» указывали на то, что газовый сектор представляет собой технологически интегрированную отрасль и разделение ее на отдельные структурные части чревато самыми серьезными отрицательными последствиями для производственной деятельности, а значит и для национальной экономики в целом. Напомним, что в то время одной из острейших общеэкономических проблем было широкое распространение неплатежей, а «Газпром» субсидировал экономику, продолжая поставки природного газа, несмотря на отсутствие платы со стороны потребителей.

На рубеже веков ситуация изменилась. Летом 2001 г. правительство инициировало новый раунд дискуссий о реформе газового сектора. Вновь был поднят вопрос о широкой структурной реформе, но, как показали последующие события, ни правительство, ни администрация президента не были заинтересованы в реструктуризации «Газпрома». Очевидно, что они не были убеждены в том, что передача добычи или распределения в руки частных акторов автоматически приведет к возникновению конкуренции и притоку инвестиций. В то же время одним из следствий реальной реструктуризации могло быть резкое сокращение денежных поступлений в бюджет. К тому же объем уже полученных «Газпромом» кредитов исчислялся в миллиардах долларов и компания с трудом справлялась с их обслуживанием. Но важнейшее объяснение отсутствия у государства интереса к структурной реформе газовой отрасли заключается, вероятно, в системе его приоритетов. В начале 2000-х гг. основное внимание правительства было сосредоточено на повышении степени «управляемости» компании, которая в течение длительного времени была предоставлена сама себе. Шаги, направленные на достижение этой цели, включали в себя смену менеджмента «Газпрома» и увеличение принадлежащего государству пакета акций компании. Правительство по-прежнему

рассматривало ее как важнейший инструмент управления национальной экономикой в соответствии с политическими приоритетами и насущными потребностями правящей элиты.

Возобновившаяся в начале 2000-х гг. дискуссия о реформе носила значительно более широкий характер, чем вопрос о разделении «Газпрома». Несмотря на довольно широкое признание необходимости преобразований, в краткосрочном периоде они никак не позволили бы добиться повышения эффективности посредством дерегулирования, что было обусловлено огромными трудностями и дороговизной изменений материальной структуры газового сектора. Поэтому государство должно будет установить очень гибкий ресурсный режим, включая нормы, правила и процедуры, направленные на принятие экономически эффективных решений. Кроме того, правительство обязано будет разграничить различные формы собственности и различные виды деятельности (например, в целях привлечения финансовых ресурсов для разработки новых в высшей степени сложных проектов). Поэтому дискуссия включала в себя предложения по осуществлению более осторожных косвенных реформ:

- роль государства и функционирование внутреннего рынка природного газа, в особенности механизм его распределения по регулируемым ценам, а также развитие ограниченного «свободного» рынка газа, включая создание специализированной биржи;
- создание независимого регулятора, способного ограничить информационную монополию «Газпрома» относительно отраслевых технических решений и реальных мощностей системы газопроводов;
- новые принципы ценообразования (на основе конкуренции между различными видами топлива);
- отделение друг от друга различных функций, прежде всего, операций по транспортировке от добычи газа;
- роль «независимых» производителей на внутреннем рынке и их доступ к газопроводам, а также возможность строительства ими своих собственных магистральных газопроводов;
- организация внешнеторговых операций (экспорт, импорт и транзит природного газа).

Из этой главы следует, что в решении рассматриваемых нами проблем достигнут некоторый прогресс. Отчасти, он был обусловлен осуществлением комплексной стратегии реформы, отчасти к нему привели изменившиеся экономические обстоятельства. Примерами могут служить разработка двухъярусной системы цен, о которой упоминалось выше, и обеспечение доступа к газопроводам (с ограничениями) производителей, не имеющих прямого отношения к «Газпрому».

Независимые производители стали играть более важную роль в российском газовом секторе не только в результате осуществления хорошо обдуманного плана реформы. Они помогли обеспечить природным газом внутренний рынок, сняв с «Газпрома» часть соответствующей нагрузки в отсутствие реальных угроз газотранспортной или экспортной монополии компании. Перспективы «независимых» определяются тем, удастся ли им заручиться должной политической поддержкой. Символичной в этом смысле является государственная поддержка и предоставление привилегий компании «Новатэк», особенно в отношении предложенного ею проекта по освоению газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал. Кроме того, нефтяная промышленность, особенно контролируемая государством компания «Роснефть», оказывают давление на правительство и получают частичную поддержку с тем, чтобы развивать собственную добычу природного газа. В настоящее время нельзя исключать, что эти компании получают прямой доступ к экспорту, особенно в том случае, если им удастся привести убедительные доводы в пользу того, что увеличение количества экспортеров позволит добиться роста совокупных доходов России от поставок природного газа в зарубежные страны⁷.

7. Доступ к экспорту для «независимых» отнюдь не предполагает, что все производители газа должны самостоятельно поставлять его зарубежным покупателям. Одна из схем заключается в отделении государственной экспортной монополии от «Газпрома» и закупках природного газа у различных производителей. Впрочем, системы централизации и координации экспорта создавались и в других странах-экспортерах (например, в Норвегии, поставляющей природный газ на европейский рынок, такая система существовала до 2001 г.).

Отсутствие интегрированной стратегии обуславливает противоречивый характер развития сектора. Система его регулирования остается непоследовательной и эклектичной. Роль, которую продолжает играть «Газпром», напоминает старую плановую систему. Компания самостоятельно решает, кто из потребителей должен получать газ по регулируемым правительством ценам и в каких объемах. Имеются все основания утверждать, что процесс, начинавшийся как попытки либерализации, может привести к ухудшению доступа на рынок для независимых производителей. Ценовая реформа, которая часто рассматривается как важный шаг вперед, оказала ограниченное воздействие на эффективность деятельности «Газпрома» (см. обсуждение выше). К тому же она может сделать более выгодным «перехват» «Газпромом» потребителей, которые ранее обслуживались независимыми компаниями. До тех пор пока «Газпром» контролирует доступ к газопроводам и имеет возможность определять, кого из потребителей он хотел бы обслуживать, независимые производители могут сохранять свободный доступ только к «плохим» клиентам с неясным финансовым положением.

Осознавая, что условия быстро изменяются, для того чтобы воспрепятствовать использованию «Газпромом» повышения цен для покрытия неоправданных издержек, правительство ввело новые процедуры микроменеджмента. Более того, во избежание утраты контроля над активами и освоением ресурсов, правительство запретило передачу «Газпромом» разработки месторождений другим организациям. В сущности это означает, что в случаях, когда освоение месторождения не является приоритетом для «Газпрома», сразу же возникают проблемы с созданием новой транспортной инфраструктуры и хранилищами. Относительно меньшие по размерам месторождения природного газа, которые могли бы прибыльно эксплуатироваться в тех случаях, когда они сочетаются с другими, остаются неразработанными. То же самое относится и к попутному газу, который во многих местах рассматривается как «трудноизвлекаемый», поскольку в отсутствие доступа к рынку потенциал использования его в качестве топлива в районах добычи ограничен.

В течение многих лет дискуссии между «Газпромом» и правительством относительно налогов и экспортных пошлин заканчивались в пользу первого. В 2010 г. налог на добычу полезных ископаемых для природного газа был установлен как ставка в рублях в размере 7% от его стоимости на устье скважины. Для сравнения — аналогичный налог для нефти исчислялся на базе мировых рыночных цен на уровне примерно 30% на устье скважины.

Эти привилегии могли рассматриваться как часть общественного договора, в соответствии с которым «Газпром» гарантировал внутренние поставки даже в случае их убыточности. Введение новой формулы ценообразования на внутреннем рынке означает, что он перестал быть бременем для «Газпрома». Вероятно, правительство готовится к изъятию у компании более высоких прибылей в форме повышения налогов. Другими словами оно предъявляет требования на часть ресурсной ренты, в прошлом распределявшейся между потребителями в форме скрытой субсидии. В 2011 г. ставка налога на добычу полезных ископаемых была повышена на 61%, а в 2012 г. она будет увеличена еще в два раза. Тем самым было проведено различие между компаниями, владеющими газопроводами (т.е. «Газпромом») и всеми остальными. В сущности, для независимых компаний ставка налога на добычу полезных ископаемых осталась неизменной, а для «Газпрома» она была увеличена в два раза. Более того, компании, осуществляющие экспортные поставки природного газа (т.е. только «Газпром»), должны были лишиться некоторых полученных ими в прошлом налоговых льгот. В соответствии с расчетами в 2012 г. увеличение налогов должно было принести правительству около 150 млрд руб.⁸ После этого правительство продолжило повышать ставку налога, несмотря на протесты «Газпрома», но более низкими темпами.

Эти события изменили баланс в пользу независимых компаний. И вновь у нас нет оснований рассматривать их как часть комплексной реформы газового сектора.

8. «„Газпрому“ не удалось отбиться от повышения НДС», РБК daily, 6 июня 2011 г., <http://www.rbcdaily.ru/2011/06/01/tek/562949980352208>.

Имела место попытка правительства добиться увеличения денежных поступлений в государственный бюджет в более сложной экономической ситуации.

Изменяющиеся условия производства

Сильное влияние на экономические условия функционирования газового сектора (в первую очередь для «Газпрома») будут оказывать два бесспорных события: изменяющаяся структура запасов и размеры и дислокация месторождений природного газа.

В наши дни около 80% извлекаемого из российских недр природного газа составляет так называемый сухой газ, едва ли не чистый метан из сеноманских геологических слоев, залегающих на глубине 1000–1200 м от поверхности Земли. Эти резервы истощаются и должны быть замещены запасами газа, находящимися в более глубоких залежах существующих месторождений, или новыми месторождениями. Последние, как правило, находятся на отдаленных территориях, где придется создавать соответствующую инфраструктуру. Кроме того, они меньше по размерам, являются более сложными с точки зрения разработки, а запасы газа залегают в валанжинском и ачимовском ярусах на глубине 2500–4500 м⁹. Более того, в неосвоенных запасах содержится так называемый жирный газ, состоящий не только из углеводородов, но и из многих других компонентов, доля которых достигает 55%. Это означает, что для разработки этих месторождений потребуются внедрение новых технологий и создание новой дорогостоящей транспортной инфраструктуры. В то же время запасы природного газа, залегающие в более глубоких ярусах на уже освоенных территориях, достигают 12,6 трлн м³. Для их использования необходимо техническое перевооружение отрасли, что потребует крупных инвестиций.

Развитие событий уже привело к увеличению издержек производства. В соответствии с расчетами компа-

9. Ачимовские образования находятся на глубине 3600–3800 м и имеют гораздо более сложную структуру, чем разрабатываемые сегодня месторождения сеноманского и валанжинского ярусов.

нии *East European Gas Analysis*, средние производственные издержки «Газпрома» увеличились с 3 долл. в расчете на 1 м³ в 2000 г. до примерно 39 долл. в 2012 г. (рублевые издержки преобразованы в долларовые по текущим обменным курсам)¹⁰.

Некоторые новые месторождения уже намечены к освоению и добыче, но согласно Министерству природных ресурсов 5,2 трлн м³ запасов, открытых в Ямало-Ненецком АО, относятся к категории низконапорного газа. Его транспортировка обходится существенно дороже, поскольку необходимы дополнительные затраты на поддержание давления в газопроводе.

Приоритетными с точки зрения добычи газа регионами были назначены полуостров Ямал (не считая Бованенковского нефтегазоконденсатного месторождения, введенного в эксплуатацию в 2012 г.) и арктический континентальный шельф. Суровый климат и отдаленность этих территорий от потребителей предъявляют очень высокие требования к объемам инвестиций. Добычу газа на побережье Ямала затрудняет растущая нестабильность вечной мерзлоты. В соответствии с инвестиционной программой «Газпрома» на 2011–2012 гг. ежегодный объем капиталовложений составил около 1 трлн руб. или 33 млрд долл. В 2012 г. половина инвестиций была направлена на строительство газопроводов и хранилищ¹¹. Вопрос о том, насколько велики предполагаемые инвестиции, остается открытым, поскольку потребности в капиталовложениях являются очень высокими и отличаются неопределенностью. За последние годы приводились самые разные оценки расходов, связанных с освоением месторождений газа на полуострове Ямал.

Разработка морских месторождений означает необходимость новых сложных решений, а «Газпром» не располагает достаточным опытом в их принятии. Для того чтобы осуществлять морские проекты, а также осуществлять поиск и разведку новых месторождений на суше,

10. East European Gas Analysis, 2 ноября 2012 г., http://www.eegas.com/rep2012q2-cost_r.htm.

11. “Board of Directors Approves Investment Program, Budget and Cost Reduction Program for 2012”, Gazprom press release, December 20, 2011, available at <http://gazprom.com/press/news/2011/december/article126059/>.

«Газпром» вынужден будет использовать проектное финансирование и вступать в альянсы с другими компаниями, по большей части иностранными. Между тем независимая газовая компания «Новатэк» объявила о своей инвестиционной программе на 2011–2020 гг. Она планирует направить на капиталовложения около 47 млрд долл. При этом собственные средства «Новатэка» составят не более половины этой суммы. Ожидается, что недостающие средства будут предоставлены совладельцами компании, инвесторами и в рамках проектного финансирования (Мазнева 2011в).

Перспектива

Нет ни малейших сомнений в том, что в ближайшие годы российский газовый сектор по «объективным» причинам столкнется с ростом издержек добычи и транспортировки продукции. Более того, будут возрастать и единичные инвестиционные издержки запасов, содержащихся в новых месторождениях природного газа. Тем не менее «Газпром» пытается сохранить контроль над всеми важнейшими неразрабатываемыми месторождениями.

По мере того как на экспортных рынках снижается спрос на российский газ, а вслед за ним падают цены, ситуация с денежными поступлениями становится все более сложной. Для того чтобы возместить сокращение доходов от экспорта, «Газпром» был вынужден вернуться лицом к внутреннему рынку. В 2010 г. он впервые принес компании прибыль. Ожидается, что в случае повышения, в соответствии с принятым правительством планом, внутренних цен на газ будут расти и прибыли «Газпрома» (Шабанов 2010). В то же время следствием более высоких внутренних цен будет рост внимания к производственной деятельности и эффективности компании, что может привести к новым требованиям реформы. Мы уже упоминали, что в течение ряда лет «Газпром» сокращает расходы на проведение геологической разведки новых месторождений. По сравнению с началом 1990-х гг. расходы компании на разведочное бурение уменьшились почти на 90%, а на сейсмиче-

скую разведку — на 65%. По оценкам Всемирного банка, для того чтобы сохранять объем производства на текущем уровне, «Газпрому» необходимо ежегодно осуществлять инвестиции в размере 15 млрд долл., в то время как в 2001–2008 гг. общие капиталовложения компании в разведку и разработку месторождений составили всего 36 млрд долл. (Tagg 2010).

Между тем действующие в отрасли регулятивные правила и институты не стимулируют ее участников к повышению эффективности деятельности. Отрасль развивается по инерции. По мере того как внутренний рынок становится прибыльным, политическое основание монопольных привилегий «Газпрома» становится все более шатким. Основной вопрос заключается в том, до каких пор российская экономика и потребители будут позволять себе газовый сектор, развивающийся в рамках современной модели?

Библиография

- Боксерман, Ю. И., Байбаков Н. К., Патон Б. Е. 2000. *Очерки истории газовой промышленности России*. Москва: Газойл Пресс.
- Крюков, В., В. Силкин, А. Токарев и В. Шмат. 2008. *Как потушить факелы на российских нефтепромыслах?* Новосибирск: ИЭОПП СО РАН.
- Гурвич, Е. 2010. «Нефтегазовая рента в Российской экономике», *Вопросы экономики*, 11.
- Иванова, Е. 2001. «Кому принадлежит Россия», *Коммерсант- Власть*, 27 ноября.
- Мазнева, Е. 2011а. «Уступает Россию», *Ведомости*, 16 ноября.
- Мазнева, Е. 2011б. «Обоюдная экономия», *Ведомости*, 28 ноября.
- Мазнева, Е. 2011в. «Новатэк вырастет вдвое», *Ведомости*, 12 декабря.
- Шабанов, В. 2010. «За просчеты „Газпрома“ заплатят россияне», *Правда.ру*, 24 декабря, <http://www.bigness.ru/articles/2010-12-24/news/120470/>.
- Ahrend, Rudiger, and William Tompson. 2005. “Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas Sector Reform in Russia”, *Europe-Asia Studies*, 57: 801–821.
- Belton, Catherine. 2011. “Putin Denies Aiding Oil Trader”, *FT-com* (Financial Times), September 28, available at <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/108aaace-ea10-11e0-b997-00144feab49a.html>.
- BP *Statistical Review of World Energy 2012*. London: BP, available at <http://www.bp.com>.
- Gaddy, Clifford G., and Barry W. Ickes. 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Henderson, James. 2010. *Non-Gazprom Gas Producers in Russia*. Oxford: Oxford University Press.
- Kryukov, Valeriy, and Arild Moe. 1996. *Gazprom: Internal Structure, Management Principles and Financial Flows*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Remington, Thomas F. 2004. "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia". In *Legislatures and Oversight*, ed. R. Pelizzo and R. Staphenurst. Washington, DC : World Bank. 9–16.
- Sagers, Matthew J. 2007. "Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy", *Eurasian Geography and Economics* 48: 651–698.
- Stern, Jonathan P. 2005. *The Future of Russian Gas and Gazprom*. Oxford: Oxford University Press.
- Tarr, David. 2010 "Export Restraints on Russian Natural Gas and Raw Timber: What Are the Economic Impacts?", World Bank Policy and Research Working Paper Number 5195, available at <http://econ.worldbank.org>.
- Tarr, David, and Peter Thomson. 2004. "The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas", *World Economy* 27: 1173–1194.

ГЛАВА 16

АЛЕКСАНДР ВАСИН

Российский рынок электроэнергии: варианты развития

ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ комплекс России входит в десятку крупнейших в мире по таким показателям, как установленные генерирующие мощности, производство электроэнергии на электростанциях трех важнейших типов и поставки продукции на экспорт¹. В конце 2005 г. установленная мощность российских электростанций достигла приблизительно 217,2 млн киловатт-час (кВт·ч) (четвертое место в мире после США, КНР и Японии), что составило 5,6% совокупных глобальных мощностей. Кроме того, Россия занимает пятое место в мире по мощности и производству электроэнергии на гидроэлектростанциях. Ей принадлежит четвертое место по установленной мощности и производству электроэнергии на тепловых электростанциях и пятое место по мощности и производству на атомных электростанциях. Общий баланс потребления электроэнергии в России за последние десятилетия представлен в табл. 16.1.

В 1991–1998 гг. производство электроэнергии в Российской Федерации значительно снизилось, но в 1998–2008 гг. начался устойчивый рост объема выпуска. В это же

1. Финансовая поддержка исследования, представленного в этой главе, была оказана Министерством науки и инноваций Испании (проект № ЕС О 2010-19596) и Российским фондом фундаментальных исследований (грант на проект № 11-01-00778-а). Я хотел бы поблагодарить своих редакторов за их очень полезные комментарии. В отношении публикации применяются все обычные оговорки. Источниками приведенных данных являются коллективная монография по редакции А. Б. Чубайса (Чубайс 2009) и регулярные обзоры электроэнергетического комплекса, осуществляемые Системным оператором ЕЭС России, доступные по адресу: <http://www.atsenergo.ru/n/ATS030757>.

ТАБЛИЦА 16.1
Электроэнергетический баланс Российской Федерации
(млрд кВт·ч)

Год	Сово- купное произ- водство	Импорт	Потребленная электроэнергия						Экс- порт
			Всего	Промыш- ленность	Сель- ское хозяй- ство	Транс- порт	Другие сектора	Домо- хозяй- ства	
1990	1082,2	35	1073,8	625,9	96,4	103,8	170,2	77,5	43,4
1995	860	18,4	840,4	440,2	88,6	65,2	151,7	94,7	38
2000	877,8	8,8	863,7	455,9	68,1	60,9	172,5	106,3	22,9
2006	995,8	5,1	980	534,1		85,9		112,5	20,9

ТАБЛИЦА 16.2
Производство электроэнергии в России на электростанциях
различных типов

Тип электростанции	Производство (млрд кВт·ч в год)/установленная мощ- ность энергосистемы России на конец года (млн кВт)				
	1995	2000	2005	2008	2009
Электростанции всех типов	860/215,0	878/212,8	951,1/219,0	1023,4/216,09	957,1/211,85
Тепловые электростанции	583/149,7	582/146,8	632,1/149,2	687,6/145,4	626,8/143,97
Гидро- электростанции	177/44,0	165/44,3	169,7/46,1	156,6/47,2	166,8/44,43
Атомные электростанции	99,5/21,3	131/21,7	149,3/23,7	162,2/23,49	163,5/23,45

время произошли некоторые сдвиги в структуре производства, прежде всего от генерации на тепловых электростанциях к использованию атомной энергии. В 1999–2005 гг. спрос на электроэнергию возрастал на 1,6–1,7% в год, а начиная с 2006 г. и до середины 2008 г. рост среднего годового потребления составлял 3,8%. Несмотря на то что глобальный экономический кризис инициировал новый спад в потреблении электроэнергии, пришедшийся на вторую половину 2008 г., к концу 2010 г. рост возобновился (табл. 16.2).

В настоящее время крупнейшими потребителями электроэнергии являются металлургическая и топливная промышленность, на долю которых приходится 37% и 33% соответственно. Динамика и эффективность использования электроэнергии в этих двух отраслях имеет решающее значение для промышленности и экономики в целом.

Холодный климат, огромная территория и отсутствие во многих местах альтернативных источников энергии предъявляют очень высокие требования к стабильности поставок электроэнергии. Особенно важной проблемой отрасли является физический износ оборудования и необходимость крупных инвестиций в обеспечение технического функционирования системы.

В остальной части главы представлен краткий обзор истории электроэнергетического комплекса в России и в СССР. Мы рассмотрим результаты реформирования сектора, создание и развитие рынка электроэнергии после 1998 г., а также обсудим основные трудности, связанные с осуществлением реформ, и современную архитектуру российского рынка электроэнергии. Следующий раздел посвящен теоретическим проблемам оценки рыночной силы и краткосрочной эффективности рынков электроэнергии, после чего мы перейдем к обсуждению инвестиционных проблем. В завершение главы предлагается анализ перспектив электроэнергетического комплекса и идеи, направленные на рациональное развитие рынка. Соответствующие формальные модели и доказательства содержатся в приложении к главе (доступно по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Создание и развитие электроэнергетического сектора в России до 1998 года

Система производства и передачи электроэнергии была создана в России в конце XIX в. К 1913 г. общая установленная мощность российских электростанций достигла 100 киловатт, а производство электроэнергии — около 2 млрд кВт·ч.

Начало новому этапу развития отрасли положил план ГОЭЛРО — государственный план электрификации России, принятый после Октябрьской революции 1917 г. Некоторые из построенных по этому плану электростанций входили в число крупнейших в Европе, а Днепрогэс стал в то время крупнейшей в мире гидроэлектрической станцией (560 мегаватт). К 1931 г. общая мощность электростанций достигла примерно 4 млн киловатт, а производство электроэнергии — 10,6 млрд кВт·ч. Всего по плану ГОЭЛРО было построено 30 электростанций. К середине 1930-х гг. страна в основном отказалась от импорта силового оборудования.

Во время Второй мировой войны значительная часть энергетического потенциала СССР была разрушена, что выразилось в снижении более чем на 40% установленной мощности электростанций. В послевоенные годы советская электроэнергетика быстро росла благодаря использованию стандартных проектов электростанций и развитию комбинированной генерации электрической и тепловой энергии. В 1947 г. СССР занимал второе место в мире (после США) по производству электроэнергии. К 1950 г. установленная мощность электростанций составила 19,6 гигаватт (сравните с 11,2 гигаватт в 1940 г.). Во второй половине 1940-х — в 1950-х гг. в СССР было введено в строй более 13,5 гигаватт генерирующих мощностей. В результате к 1960 г. доля установленной мощности гидроэлектростанций достигла 22% от общей мощности сектора. В 1956 г. была построена первая линия электропередачи Куйбышев—Москва напряжением 400 киловольт, после чего началась работа по объединению различных областей страны и созданию Единой энергетической системы (ЕЭС) СССР. Это, в свою очередь, потребовало установления иерархического диспетчерского контроля и в 1969 г. было образовано Центральное диспетчерское управление энергосистемы.

В 1954 г. в Обнинске был осуществлен первый в мире энергетический пуск атомной электростанции, ознаменовавший начало эры атомной энергии. В 1970-е гг. началось строительство гидроаккумулирующих электростанций. В то же время в отличие от других стран мира, их доля на общесоюзном рынке оставалась небольшой.

В 1980-х гг. мощности атомных электростанций (АЭС) увеличились более чем в три раза (до 38 мегаватт), а их доля в общем объеме генерации достигла 11%. В то же время стало ясно, что затраты на строительство АЭС во многих случаях превосходят добавочные выгоды использования атомной энергии по сравнению с традиционными тепловыми электростанциями (ТЭС). Трудную, не до конца решенную и в наши дни, проблему представляет собой захоронение радиоактивных отходов. Выяснилось, что первоначально предназначавшиеся для использования на АЭС атомные реакторы на быстрых нейтронах являются гораздо более дорогими, по сравнению с традиционными электростанциями. После аварии на Чернобыльской атомной электростанции в 1986 г. в СССР было приостановлено строительство новых АЭС.

В 1980-е гг. произошли наиболее сильные изменения в структуре ТЭС за 60 лет. Доля электростанций, работавших на газе, увеличилась с 23,6% до 54,2%, а доля электростанций, использовавших в качестве топлива нефть, — в два раза, до 16,5%. Соответственно, доля ТЭС, работавших на угле, упала до 28%. Все эти годы происходило расширение использования технологий по выработке электроэнергии на газотурбинных установках. Однако проблемы с конструированием так и не позволили организовать их массовое производство. В совокупности с отсутствием стимулов к энергосбережению это стало основной причиной того, что по показателю выработки электроэнергии на газотурбинных установках Россия оказалась позади остального мира.

К концу 1980-х гг. электроэнергетический комплекс СССР достиг впечатляющих результатов и по качественным, и по количественным показателям. Одним из важнейших его достижений стало создание единой энергетической системы континентального масштаба, основой которой были передовые высоковольтные линии электропередачи. Тем самым была гарантирована надежность высшей системы и более низкие, по сравнению со многими другими странами, требования к резервным мощностям. Это позволяло не допускать систематических аварий в энергосистеме, сравнимых по масштабам и последствиям с чрезвычайными происшествиями,

происходившими в западных странах (таких как инцидент на северо-востоке США в 1965 г.)².

Радикальные политические и экономические изменения в России в начале 1990-х гг. оказали воздействие и на электроэнергетику. В 1991–1993 гг. акционирование предприятий и структурные изменения в отрасли создали условия для учреждения открытого акционерного общества — РАО «ЕЭС России». Его основная задача состояла в обеспечении функционирования и развития общегосударственной единой электроэнергетической системы. В 1996 г. был создан полностью регулируемый оптовый рынок электроэнергии и мощности (Федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности, ФОРЭМ), цены (тарифы) которого должны были утверждаться Федеральной энергетической комиссией. Был введен двухставочный тариф с отдельными платежами за максимальную предоставляемую мощность и приобретаемую электроэнергию. Право на регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую потребителям, было консолидировано в региональных органах власти, которые оказывали очень сильное влияние на финансовый статус электроэнергетических компаний. Доступ к оптовому рынку был ограничен жесткими административными барьерами, и крупные промышленные потребители вынуждены были нести издержки перекрестного субсидирования других потребителей (прежде всего, населения). Объемы перекрестного субсидирования достигали десятков миллиардов рублей.

К середине 1990-х гг. инвестиции в электроэнергетику упали до очень низкого уровня. Отсутствие транспарентности в деятельности электроэнергетических компаний и высокие регулятивные риски обусловили невозможность привлечения кредитов и частных инвестиций. Еще более серьезную проблему представляло распространение неплатежей и бартера. В конце 1990-х гг. только 20% поставок электроэнергии оплачи-

2. Массовые отключения подачи электроэнергии в различных частях канадской провинции Онтарио и северо-восточных штатов США. Электроснабжение было восстановлено в течение нескольких часов. См. дополнительную информацию по адресу: http://blackout.gmu.edu/archive/a_1965.html.

вались деньгами. В результате произошло резкое снижение инвестиций в электроэнергетику. Если в 1980-е гг. ежегодный уровень ввода новых генерирующих мощностей достигал 10–12 гигаватт, то в 1990-е гг. он снизился до 1 гигаватта. В 1997 г. в связи с отсутствием финансовых ресурсов были отложены все инвестиционные проекты. Более того, на предприятиях отрасли начались забастовки, и многие электроэнергетические компании оказались на грани банкротства.

В то же самое время в рамках ФОРЭМ так и не удалось создать реальный конкурентный рынок. Цены определялись не столько спросом и предложением, сколько устанавливались по результатам переговоров между производителем и регулятором. Этот механизм ценообразования не способен был подтолкнуть участников рынка к повышению эффективности производства и сокращению издержек. К тому же он далеко не всегда позволял найти контрагента на оптовом рынке.

ФОРЭМ не решил главные проблемы отрасли, такие как отсутствие денежных фондов для замены устаревших машин и оборудования, неадекватный уровень инвестиций в развитие, отсутствие финансовой дисциплины, невозможность возмещения убытков, вызванных нарушением контрактов, неэффективная система регулирования и корпоративное руководство, а также законная монополия поставщика на региональном уровне.

К концу 1990-х гг. все эти события привели к снижению некоторых количественных и качественных показателей результатов деятельности отрасли. Происходило старение генерирующего оборудования. К 2000 г. объем устаревших электрических производственных мощностей достиг 37,4 млн киловатт (17% всех мощностей; на ТЭС он составил 14,9 млн киловатт, или 11%, а на гидроэлектростанциях (ГЭС) — 22,4 млн киловатт, или 52%). Значительная часть находившегося в эксплуатации оборудования характеризовалась низким коэффициентом преобразования энергии (не превышавшим 30%). Одновременно увеличилось потребление топлива в расчете на киловатт-час, потребления электроэнергии для собственных нужд электростанций, а также потери при передаче и распределении.

Реструктуризация электроэнергетического комплекса в 1998–2008 гг.

В 1998 г. в РАО «ЕЭС России» пришла новая управленческая команда во главе с А. Б. Чубайсом, перед которой была поставлена задача по осуществлению радикальной программы преобразования электроэнергетической отрасли. Реструктуризация была проведена в два этапа. Первый из них представлял собой, по сути, кризисный менеджмент, включавший в себя восстановление платежей и финансовую реструктуризацию отрасли, создание современной финансовой системы и повышение уровня корпоративного руководства в холдинговой компании. На втором этапе основное внимание уделялось разделению конкурентного и монополистического секторов, приватизации генерирующих предприятий и созданию рынка электроэнергии.

Финансовое восстановление отрасли было завершено к началу 2000-х гг., отчасти благодаря общему восстановлению экономики. Был полностью ликвидирован бартер, внедрялись современные технологии менеджмента, такие как планирование бизнеса, учет издержек производства, бюджетирование, казначейское исполнение бюджетов и программы управления издержками. К 2001 г. все платежи за электроэнергию и тепло осуществлялись в денежной форме.

Финансовое оздоровление энергетических компаний способствовало развитию нормативно-правовой базы и разработке концепции реформы отрасли, изложенной в постановлении правительства России № 526 от 11 июля 2001 г. «О реформе в электроэнергетике Российской Федерации». Программа либерализации, разработанная командой А. Б. Чубайса, основывалась на общих принципах преобразований отраслевой структуры и архитектуры с учетом ряда специфических особенностей российского рынка электроэнергии. Эти общие принципы включали в себя:

- отделение друг от друга сегментов, в которых существуют естественные монополии (передача и распределение электроэнергии, административный контроль),

и потенциально конкурентного сегмента (производство и продажа электроэнергии, ремонт оборудования и уход за ним);

- приватизация генерирующих станций и создание рынка электроэнергии, включая оптовый на сутки вперед и балансирующий субрынки. В то же самое время часть стратегически важных генерирующих станций — атомные и гидроэлектростанции — оставались в государственной собственности.

К специфическим чертам российского рынка относились:

- отдельный рынок мощности. На таком рынке каждый оптовый потребитель должен был приобретать объемы мощностей, ограничивавшие его норму потребления электрической энергии на следующий год. Во всем мире аукционы по продаже мощностей функционируют на рынках всего трех стран;
- комплексная сетевая структура рынка, характеризующаяся значительными ограничениями по передаче электроэнергии. В результате рынок на сутки вперед (РСВ) был организован как сетевой аукцион с единой ценой для каждой ценовой зоны с незначительными ограничениями и потерями при передаче электроэнергии;
- отсутствие организованного форвардного рынка с торгуемыми контрактами на срок.

Начиная с 2006 г. были введены новые правила функционирования оптового рынка (мощности). Тем самым был создан Новый оптовый рынок электроэнергии и мощности (НОРЭМ). Он включал в себя регулируемый сектор контрактов между поставщиками и потребителями, а также рыночный торговый сектор (рынок на сутки вперед, РСВ). Цены, объемы поставок и контрагенты регулируемых контрактов определялись под контролем государства. К ноябрю 2007 г. процесс создания нормативно-правовой базы электроэнергетики в основном завершился. Были приняты законы, определявшие базисные условия операций на рынке мощности, правила функционирования оптового и розничного рынков электроэнер-

гии и регулирования электроэнергетики после завершения реорганизации РАО «ЕЭС России». В частности, на законодательном уровне были определены полномочия федеральных и региональных органов власти, а также системного оператора и федеральной сетевой компании по регулированию электроэнергетики. Кроме того, закон определял статус «Совета рынка» — некоммерческой организации, в которую входят представители Федерального собрания, российского правительства, поставщиков и потребителей энергии и мощности на оптовом рынке, а также инфраструктурные организации. На него возлагалась ответственность за обеспечение функционирования оптового рынка электроэнергии и мощности. Начиная с 2007 г. регулируемые контракты постепенно вытеснялись нерегулируемыми договорами, заключавшимися сторонами сделки. К 2011 г. весь объем электроэнергии продается по свободным плавающим ценам. С 2007 г. на рынке заключаются долгосрочные двусторонние контракты (на 3–5 лет), что способствовало снижению риска инвестиций в генерирующие мощности. В результате осуществления преобразований в 2008 г. на свет появился конкурентный рынок электроэнергии. Одновременно начали развиваться система планирования и механизмы регулирования рынка.

Ключевым элементом реформы отрасли является инвестиционная стадия. В начале 2008 г. установленная мощность электростанций, входивших в зону централизованной энергетики, составляла 210,1 млн киловатт. Из них мощность теплоэлектростанций достигала 142,2 млн киловатт (67,7% общей установленной мощности), ГЭС и гидроаккумулирующих электростанций — 44,0 млн киловатт (20,9%) и АЭС — 23,9 млн киловатт (11,4%). Общая доля устаревшего оборудования на российских электростанциях увеличилась до 45% установленной мощности. Устаревание основных фондов электросетей составляло в среднем 40%, включая 65% оборудования подстанций. В 2006–2010 гг. инвестиционная потребность в строительстве новых электростанций достигла, по оценкам специалистов, 11,8 трлн рублей, включая 6,75 трлн рублей на создание новых генерирующих мощностей и 5,1 трлн рублей — на развитие сетей электропередачи. Привлечение частных инвесто-

ров позволило генерирующим компаниям добиться быстрого роста как своей собственной рыночной капитализации, так и капитализации РАО «ЕЭС России» в целом. В 2006–2007 гг. денежная выручка от продажи акций генерирующих компаний составила около 500 млрд руб. (около \$20 млрд), а цены на эти акции выросли на 55–75% (общий рыночный индекс увеличился всего на 30%). В то же время значительный рост реальных инвестиций начался только в 2011 г. Некоторые из причин этого обсуждаются ниже.

Объявленные цели реформы и архитектура рынка

Согласно реформаторам, либерализация российской энергетики преследовала следующие цели:

- оптимизация цен на электроэнергию. Конкуренция заставила бы владельцев генерирующих мощностей и распределительных компаний повышать эффективность своей деятельности и внедрять передовые технологии;
- повышение надежности Единой энергетической системы (ЕЭС) и увеличение нагрузки на генерирующие мощности. Определение объемов продаж электроэнергии на РСВ позволило бы обеспечить минимизацию совокупных издержек производства электроэнергии, ее передачи и распределения;
- повышение уровня частных инвестиций в электроэнергетику. Рыночные цены должны были бы подавать достоверные сигналы о возможных вложениях на расширение и реконструкцию существующих генерирующих мощностей, а также в строительство новых. Если повышение рыночной стоимости существующих генерирующих компаний достигнет (потенциально превзойдет) уровня издержек создания новых мощностей, увеличится и поток инвестиций в строительство новых мощностей.

Оптовые рынки электроэнергии и мощности стали важнейшими составляющими реформированного сектора.

Оптовый рынок функционирует в рамках ЕЭС, которая разделена на ценовые и неценовые зоны оптового рынка. Ценовые зоны представляют собой области, в которых возможна конкуренция между производителями электроэнергии, в то время как в неценовых зонах действуют постоянные цены, устанавливаемые регуляторами.

Переходный оптовый рынок электроэнергии включает рынок двусторонних контрактов, конкурентный РСВ и конкурентный балансирующий рынок. Переходный оптовый рынок мощности состоит из рынка двусторонних контрактов и аукциона для конкурентного отбора мощностей (КОМ).

РСВ организован как двойной закрытый аукцион, который проводится в сети по единым узловым ценам. В каждом из узлов для каждого часа следующих суток каждый производитель делает предложение об объеме мощности, которую он мог бы предоставить в зависимости от узловой цены. Каждый потребитель, в свою очередь, выставляет каждый час заявку на приобретение некоего объема мощности в зависимости от цены. Системный оператор определяет сетевые потоки и узловые цены, уравнивающие предложение и спрос в каждом из узлов, включая чистый экспорт. Потоки определяются как решение общей проблемы максимизации благосостояния, принимая во внимание ограничения на передачу мощности и потери. Построение соответствующей математической модели и ее применение на РСВ ЕЭС было, вероятно, главным достижением в процессе создания российского рынка электроэнергии (см. Давидсон и др. 2004). Расчетная модель ЕЭС включает в себя 7200 узлов, находящихся в европейской части страны и на Урале, а также 600 узлов, расположенных в Сибири. Модель, в которой содержится такое количество узлов, является единственной в мире. Основная теоретическая проблема ее построения была связана с необходимостью учета свойств электрических сетей передачи переменного тока. Их функционирование значительно отличается от сетей с традиционными благами.

Балансирующий рынок предназначен для приведения в равновесие в реальном времени спроса и предложения на каждом из узлов с учетом резервов, предназначенных для обеспечения стабильности поставок.

Поскольку его доля в общем объеме дневных торгов не превосходит 4%, далее при обсуждении проблемы рыночной власти и торговли мощностью мы уже не будем к нему возвращаться.

Выходящие на оптовый рынок покупатели и продавцы могут заключать друг с другом двусторонние контракты. Условия этих контрактов включают в себя цены, объемы поставок, условия платежа и обязательства по поставке. Заключая двусторонний контракт, поставщик и покупатель приходят к согласию относительно цены и объема поставок электроэнергии из места расположения поставщика в место расположения потребителя. В то же время поскольку потоки электроэнергии движутся в соответствии с законами физики, а не по маршруту, определенному в соглашении, в действительности потребитель получает электроэнергию от других поставщиков, а производитель, заключивший контракт, поставляет ее другим покупателям. Такие договоры являются весьма привлекательными для сторон, так как они позволяют застраховаться от ценовых колебаний, а также представляют собой удобную схему поставок и платежа.

Кроме того, долгосрочные контракты позволяют довольно существенно ограничить власть над рынком крупных производителей (см. обсуждение ниже в этой главе).

Создание рынка мощности преследует цель снижения рисков для производителей новых мощностей и повышения степени надежности поставок электроэнергии. Введение платежей за мощность повышает инвестиционную привлекательность электроэнергетики и ее способность удовлетворять спрос в долгосрочном периоде, включая потребность в резервах. Последнее обстоятельство имеет существенно важное значение с точки зрения обеспечения надежности поставок электроэнергии в случаях чрезвычайных происшествий на генерирующих мощностях, ошибках в прогнозировании спроса и в других разнообразных обстоятельствах.

Механизм российского рынка мощности проектировался с таким расчетом, чтобы приобретаемая каждым покупателем электроэнергии мощность представляла собой сумму двух составляющих. Одна из них — пико-

вый спрос покупателя, вторая — резервная мощность, необходимая для того, чтобы обеспечить надежное функционирование энергосистемы. В настоящее время торги по мощности осуществляются за год до поставки на рынке конкурентного отбора мощностей (КОМ). До 2011 г. установление цены на КОМ существенно отличалось от установления цен на РСВ тем, что на первом отсутствовала единая цена за один мегаватт для всех производителей и покупателей. В соответствии с правилами рынка мощности, установленными в 2007 г.³, каждый поставщик получал платеж за мощность на уровне цены своего предложения, в то время как покупатели оплачивали среднюю для всех поставщиков цену, то есть рыночную цену мощности для покупателей. Экономическая обоснованность цены мощности в предложении каждого поставщика проверялась и подтверждалась инфраструктурой оптового рынка. Эта цена должна была покрывать постоянные издержки производителя, включая доходность на инвестированный капитал.

Цена на новые мощности, основанная на рыночной стоимости активов и рыночной доходности на инвестированный капитал, как правило, превосходит цены уже используемых генерирующих мощностей. Это означает, что рыночная цена первых могла быть более высокой, чем рыночная цена для потребителей, которая базируется на ценах для вторых. Игроки оптового рынка (поставщики и потребители), в соответствии с действовавшими на нем правилами, имеют возможность подписывать гибкие двусторонние контракты купли-продажи электроэнергии и мощности по контрактной цене.

Начиная с 2011 г. в правила рынков мощностей и электроэнергии были внесены изменения. В частности, на рынке мощности используется своего рода смесь аукциона единой цены и аукциона с оплатой по заявкам: все предложения с ценами менее 85% цены отсечения оплачиваются по этой цене, а отобранные предложения с ценами более 85% цены отсечения оплачиваются по за-

3. См. постановление правительства Российской Федерации № 643 «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода»; доступно по адресу: http://www.ies-holding.com/data/content/content_files/investors/energylaw/new/643_24.10.2003.pdf.

явленным ценам. Ниже мы рассмотрим механизмы рынка с единой ценой и с оплатой по заявкам с точки зрения максимизации общественного благосостояния.

Оценка рыночной силы на РСВ

В этом разделе мы рассматриваем РСВ отдельно от других рынков и обсуждаем теоретические модели оценки конкурентоспособности рынка в зависимости от его структуры и архитектуры. Как и авторы многих других исследований, мы рассматриваем РСВ как аукцион функций предложения с единой ценой, предполагая, что покупатели не обладают властью над рынком и подают заявки как на конкурентном рынке (обоснование этой посылки см. в: Holmberg and Newbery 2010).

ЕЭС включает в себя шесть связанных друг с другом зональных энергетических систем: Центр, Средняя Волга, Урал, Северо-Запад, Сибирь и Юг. Электрические сети внутри зон, как правило, обеспечивают желаемые потоки, но ограничения по передаче мощности между системами являются весьма значительными и регулярно ограничивают потоки электроэнергии. На рис. 16.1 представлена общая структура ЕЭС. Данные о распределении установленной мощности в нескольких зонах в 2008 г. (см. приложение А, доступное по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexecev/oxford_handbook_of_russian_economy.html) показывают, что в каждой из них доля крупнейшей частной компании превышает 20%. Не приведет ли столь высокий уровень концентрации к усилению власти крупных поставщиков над рынком, которую они могут использовать для значительного повышения цен на продукцию, что отрицательно отразилось бы на уровне общественного благосостояния?

Рассмотрим некоторые подходы к оценке рыночной власти на рынке электроэнергии. Важнейшей его чертой является неопределенность спроса, обусловленная случайными изменениями во внешней среде и вариациями спроса в течение дня, на который подана заявка. В этом контексте П. Клемперер и М. Мейер предлагают перспективную модель аукциона и теоретические результаты (Klemperer and Meyer 1989). Они рассматривают заяв-

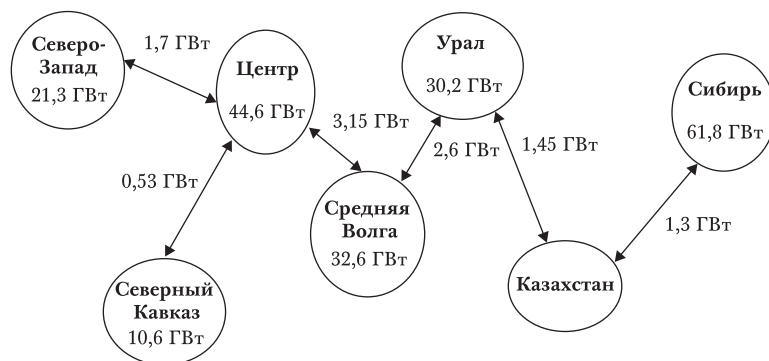


РИС. 16.1. Пропускные способности линий электропередачи и зональные мощности в России

Источники: Abolmasov and Kolodin (2002); данные компании Incotec.

ки производителей как монотонные гладкие функции от цены, а также функцию спроса, которая зависит, помимо цены, от случайного параметра. Таким образом, цена отсечения, уравнивающая спрос и предложение, является случайной. Набор заявок называется равновесием функции предложения (РФП), если при любом значении параметра заявка каждой фирмы максимизирует ее прибыль при условии фиксированных заявок других производителей. Для симметричной олигополии авторы выводят дифференциальное уравнение для равновесной заявки и описывают множество РФП.

Цена РФП всегда ниже, чем цена в условиях олигополии Курно. Ее расчеты для нескольких рынков (для Англии и Уэльса см.: Green and Newbery 1992; для стилизованной модели российского рынка см.: Dyakova 2003) показывают, что результат для пяти симметричных фирм находится в непосредственной близости от конкурентного равновесия: средние потери общественного благосостояния не превышают 2% при эластичности спроса $-0,2$.

Однако расчет заявок РФП представляет собой довольно сложную математическую проблему. В общем случае ее решение требует полной информации о функции спроса и функциях издержек всех конкурентов. Обычно реальные аукционы не удовлетворяют этим ус-

ловиям. Что касается равновесия Нэша, то схожая проблема рассматривалась в рамках изучения механизмов адаптации и обучения (см.: Milgrom and Roberts 1990; Vasin and Vasina 2005). Полученные результаты показывают, что в некоторых классах игр для игроков с ограниченной рациональностью и неполной информацией существуют довольно простые механизмы, обеспечивающие сходимость стратегических профилей к устойчивому равновесию Нэша. Но для аукционов функций предложения в общих предположениях относительно функций спроса и предложения это неверно. Действительно, в одном из недавних исследований, в котором изучается динамика наилучших ответов для повторяющихся аукционов и симметричной олигополии, показано, что в модели с линейными предельными издержками имеет место сходимость к РФП (Васин и Гусев 2011). Однако даже для постоянных предельных издержек при наличии существенных ограничений мощностей сходимость отсутствует (см. технические детали в приложении В по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Более того, как представляется, модель РФП неприменима к российскому рынку РСВ. В отличие от других подобных рынков, где заявка может включать большое количество ступеней и подается на весь день, российские производители подают свои предложения на каждый час следующих суток, при этом кривая спроса остается также неизменной на протяжении каждого часа. Для каждого генератора предложение должно соответствовать кусочно-постоянной функции, включающей не более трех ступеней.

Представляется, что данной архитектуре рынка в большей степени соответствует модель, предложенная А.А.Васиным и П.А.Васиной (Vasin and Vasina 2005). В ней рассматривается фиксированная кривая спроса, а цена определяется балансом спроса и совокупного предложения. Стратегии производителей заключаются в выборе произвольных неубывающих ступенчатых функций предложения с ограниченным количеством ступеней. В этой модели существует множество равновесий Нэша, каждое из которых генерирует рыночную цену между ценами по Вальрасу и по Курно. Обратное

для любой из них существует соответствующее равновесие Нэша. В то же время в общих условиях для некоторых адаптивных динамик стратегий производителей устойчивым является только равновесие Нэша, связанное с исходом по Курно (формальные результаты см. в приложении А, доступном по адресу: http://myra.ge.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html).

Что касается равновесного исхода по Курно, то во многих случаях его отклонение от конкурентного равновесия и потери общественного благосостояния являются более значительными, чем в случае исхода РФП. В общих предположениях о выпуклости функции издержек и неубывающей эластичности функции спроса равновесие по Курно является единственным. Соотношение между ценами Курно (p^*) и Вальраса ($\tilde{p}$) характеризуется следующим неравенством: $\frac{p^*}{\tilde{p}} - 1 \leq \frac{1}{(e^*/s^* - 1)}$, где s^* — доля равновесного рынка, принадлежащая крупнейшей компании, а e^* — эластичность рыночного спроса при p^* . Оценка становится точной, если предельные издержки крупнейшей компании одинаковы в условиях равновесия по Курно и в конкурентном равновесии; в частности, это справедливо для симметричной олигополии с постоянными предельными издержками. Еще один пример аналогичного соотношения между ценами по Курно и по Вальрасу — рынок, на котором крупная фирма с постоянными предельными издержками, владеющая долей рынка s^* , взаимодействует с конкурирующими производителями с более низкими издержками и ограниченной мощностью (Vasin and Vasina 2005). (Безусловно, эти отношения имеют место только в том случае, если $e^*/s^* \leq 1$; в иных случаях равновесия по Курно с такими характеристиками не существует).

Как отмечает Д. Ньюбери, модель олигополии Курно не соответствует данным о рынках электроэнергии Европы (Newbery 2009). Оценки значений эластичности спроса для контрактов, заключенных на месяц вперед, находятся ниже уровня 0,25, а для РСВ — ниже чем 0,2, в то время как доля крупнейшей компании на многих рынках (в Дании, Италии, Германии и других) превосходит 20%. В то же время наблюдаемые надбавки к пре-

дельным издержкам значительно ниже, чем получаемые из модели 100%.

Отклонения реальных цен от равновесия по Курно могут объясняться несколькими причинами. Рассматривая концепцию РФП, П.Хольмберг и Д.Ньюбери упоминают о нескольких подтверждающих ее эмпирических исследованиях (Holmberg and Newbery 2010). В то же время данные о надбавках к предельным издержкам могут быть объяснены с помощью других моделей, в частности тех, в которых рассматривается воздействие форвардного рынка (см. Newbery 2009 и наше обсуждение ниже). Известно очень мало прямых свидетельств о заявках, соответствующих РФП. Один из примеров — опыт балансирующего рынка в Техасе, рассматриваемый Хольмбергом и Ньюбери (Holmberg and Newbery 2010). Исследователи упоминают и о важных условиях существования РФП в чистых стратегиях и об их сходимости к гладкой РФП: малый размер шага по объему относительно шага по цене и нестрогие или полностью отсутствующие ограничения на количество шагов. Поэтому необходимо найти другие объяснения проблемы надбавки А.Лернера.

В статье К.Вольфрам (Wolfram 1999) и в двух упоминавшихся выше работах отмечается, что в Западной Европе и в США производители электроэнергии находятся под сильным давлением регуляторов. Устанавливаемые последними пределы цен, а также угроза антимонопольных расследований и штрафов существенно ограничивают средние надбавки к цене. В России регулирование всегда играло важную роль. Постановление правительства Российской Федерации № 1172 от 27 декабря 2010 г.⁴ ужесточает регулирование тарифов, ограничивая скорость повышения цен на РСВ. Кроме того, в России широко распространено неформальное регулирование. Как правило, в начале каждого года правительство устанавливает желаемые ценовые потолки для ос-

4. Постановление правительства Российской Федерации № 1172 от 27 декабря 2010 г. «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» доступно по адресу: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/12820.html>.

новных видов ресурсов, включая электроэнергию. Затем «Совет рынка», в который входят представители основных компаний с обеих сторон рынка, обсуждает возможность соответствия ожиданиям государства. Хотя крупные потребители (производители металла, розничные компании) не обладают сколько-нибудь значительной властью на РСВ, они занимают сильные позиции на переговорах с производителями электроэнергии и государственными органами власти.

Необходимо упомянуть и о ряде других важных черт механизма российского рынка, появившихся у него начиная с 2011 г. Если мощность отобрана на КОМ, но не востребована РСВ, постоянные издержки на этот день не оплачиваются. Предполагается, что регулятор должен отслеживать значительные отклонения от переменных издержек в предложениях на РСВ и применять соответствующие санкции. Поскольку цены на топливо известны, данная задача легко решается. В этих условиях подача конкурентной заявки на РСВ выгодна каждому производителю. Согласно отзывам экспертов и розничных компаний, существенных злоупотреблений властью над рынком со стороны производителей на РСВ в настоящее время не происходит. Рассматриваемые в этой главе модели могут использоваться для оценки потенциальной власти над рынком, которая может проявиться при ослаблении внешнего регулирования, если только рыночные механизмы ограничивают стратегический выбор производителей. Один из аргументов в пользу такого ослабления заключается в том, что вмешательство со стороны государства и регуляторов способно заставить инвесторов отказаться от капиталовложений, посылая им ошибочные сигналы. Но электроэнергетика испытывает огромную потребность в инвестициях, тем более что существовавшему в последнее десятилетие регулируемому рынку так и не удалось решить эту проблему (см. следующий раздел, в котором обсуждается рынок мощности и проблема инвестиций).

Между тем эффективным инструментом ограничения власти крупных производителей может быть форвардный рынок сам по себе. Далее мы рассматриваем отношения между рынками и воздействие форвардного рынка на рыночную силу поставщиков электроэнергии.

Исследования форвардных рынков и рынка мощности

Форвардные рынки

Заклячая форвардные контракты, стороны принимают на себя обязательства по покупке и продаже определенного объема электроэнергии на РСВ по заранее оговоренной ими цене поставки. Как правило, такие контракты торгуются на вторичном рынке. Стандартные контракты на поставку электроэнергии (фьючерсы) существуют на нескольких рынках и торгуются на энергетических биржах.

Существует отдельное теоретическое направление, посвященное изучению степени, в которой существование форвардных рынков способно оказать воздействие на конкуренцию на олигополистических рынках. В качестве приложения обычно рассматривается электроэнергетика. Так, Б.Алляз и Ж.-Л.Виля рассматривают дуополию (Allaz and Vila 1993). Производители действуют в условиях постоянных предельных издержек на последовательных форвардных рынках, а затем — на спот-рынке в условиях конкуренции по Курно. Деятельность арбитражеров обеспечивает выравнивание цен на всех рынках, а будущее является полностью предсказуемым. Б.Алляз и Ж.-Л.Виля показывают, что организация форвардных рынков способствует более конкурентным исходам, а совокупные объемы производства демонстрируют тенденцию к выходу на уровень конкурентных объемов производства, когда количество контрактных раундов стремится к бесконечности. О схожем воздействии форвардных контрактов на аукцион функций предложения сообщает и Д.Ньюбери (Newbery 1998). П.Хольмберг и Д.Ньюбери отмечают, что на реальных рынках количество контрактных раундов варьируется от трех до восьми, но большинство из них имеют место между трейдерами и розничными продавцами и не ведут к увеличению оговоренного объема поставок, как это происходило в модели Алляза и Виля (Holmberg and Newbery, 2010).

Точную оценку сокращения рыночной силы для симметричной олигополии и двухэтапного рынка с конкуренцией по Курно удалось получить Дж. Бушнелу (Bushnell, 2005). Принимая предельные издержки за константу, он показывает, что введение форвардного рынка с известными форвардными позициями ведет к такому же ограничению власти над рынком (измеряемой по индексу Лернера), как в случае увеличения количества производителей с n до n^2 . Модель Бушнела основывается на послышке об особом порядке потребления (покупки на форвардном рынке осуществляют индивиды с более высокими резервными ценами) и равенстве форвардных и спот-цен. Однако реальные рынки не соответствуют этим допущениям. Спот-цены, как правило, являются более низкими, чем форвардные, но в некоторых случаях первые значительно превышают вторые. А.А. Васин и А.А. Шарикова допускают случайный исход на спотовом рынке с гетерогенными с точки зрения их установок к риску потребителями (Vasin and Sharikova 2011). Авторы уточняют оценку уменьшения власти над рынком, предложенную Бушнелом, и раскрывают эндогенные причины существования медвежьего и бычьего спотовых рынков, а также определяют равновесные характеристики рынка (см. приложение С, доступное по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html for technical results).

В то же время воздействие форвардного рынка на рыночную власть в значительной степени (по крайней мере в теории) зависит от его архитектуры. Дж. Хьюз и Дж. Као показывают, что этот результат имеет место только в том случае, если форвардные позиции фирм являются общеизвестными, в то время как исход по Курно возникает, если фирмы скрывают свои позиции (Hughes and Kao 1997). Ф. Мауенк и Ф. Салани демонстрируют, что в условиях конкуренции по Бертрону—Эджуорту на спотовом рынке заключение форвардных контрактов способно привести к расширению власти над рынком и уменьшению общественного благосостояния. (Mahenc and Salanié 2004). Исследователи устанавливают, что в условиях равновесия каждый производитель приобретает форвардные контракты на свою собственную

электроэнергию, следствием чего становится повышение спотовой цены.

Исходя из этих результатов предпочтительной архитектурой является двух- или трехэтапный рынок электроэнергии, когда форвардные продажи и РСВ организованы как аукцион единой цены и форвардные позиции известны всем участникам.

Российский форвардный рынок все еще находится на начальных стадиях развития. Стандартные фьючерсные контракты пока не применяются, хотя уже создана биржа для двусторонних форвардных контрактов. По сравнению с рынками электроэнергии других стран доля контрактных объемов в совокупном предложении на российском рынке совсем невелика. В 2007–2009 гг. этот показатель был выше, но в настоящее время участники рынка не заинтересованы в форвардных контрактах, так как продажа мощности является необходимым и достаточным условием для планирования производства и продаж электроэнергии. Вероятно, привлекательность форвардных контрактов повысится в случае изменения правил на рынке мощности (возможность заключения долгосрочных, на несколько лет вперед, контрактов).

Рынки мощности

Как правило, потребность в рынке мощности в архитектуре рынка электроэнергии обосновывается отсутствием на конкурентном рынке с неэластичным спросом финансового возмещения для пиковых генераторов. В то же время, как утверждает Ст. Стофт, рынок мощности не относится к числу необходимых элементов организации эффективного рынка электроэнергии (Stoft, 2002). Пиковые мощности могут покрывать свои постоянные издержки в те редкие периоды, когда спрос превышает общую доступную мощность и цена равна стоимости, потерянной из-за нехватки мощности, то есть предельной цене резервирования для неудовлетворенного спроса. Такой механизм применяется на австралийском рынке. Стофт также рассматривает другие механизмы для определения пиковых периодов и определения цены в эти периоды. В них пиковым периодом

является время, когда доля резервной мощности меньше заданного уровня в общей располагаемой мощности (например, менее 10%). Цена для этих периодов определяется так, что пиковые мощности могут покрыть свои постоянные издержки в течение года. Определение оптимальных параметров для такого рынка с учетом фактора рыночной силы является актуальной задачей.

Далее мы рассмотрим стилизованную модель российского рынка электроэнергии и рынка мощности и сравним равновесные исходы с оптимальной структурой мощностей, которая является решением проблемы оптимизации общественного благосостояния. Мы показываем, что оптимальная структура мощностей может быть достигнута при условиях совершенной конкуренции, полной рациональности поведения и полной информации об агентах на рынке для всех его участников. Однако при более реалистичных предположениях реализация оптимальной структуры мощностей при такой архитектуре невозможна.

Предположим, что существует множество I типов генерирующих мощностей. Каждый тип i характеризуется переменными издержками c_v^i и постоянными издержками c_f^i на 1 мегаватт-час (МВт·ч) производимой мощности. Постоянные издержки определяются как $c_f^i - \frac{r \cdot OC^i}{(1 - e^{-rT})}$, где OC^i — издержки строительства одной единицы типа i , r — ставка дисконтирования и T^i — срок службы мощности i .

Сначала будем предполагать, что ограничение производственной мощности для каждого типа не является активным (общая постановка задачи рассматривается далее). Следуя Ст. Стофту (Stoft 2002), предположим, что в течение одного года спрос является неэластичным и характеризуется максимальным значением $\bar{M}$ и кривой продолжительности нагрузки (КПН) $M(t)$. Если время в рассматриваемый период упорядочить в соответствии со снижением потребления электроэнергии, то $M(t)$ показывает минимальное потребление в рамках (первой) доли t в рассматриваемом периоде. Обратная функция $t(M)$ определяет долю времени, когда требуемая мощность превышает уровень M . На практике кривая $M(t)$ рассчитывается исходя из нагрузки в прошлые периоды.

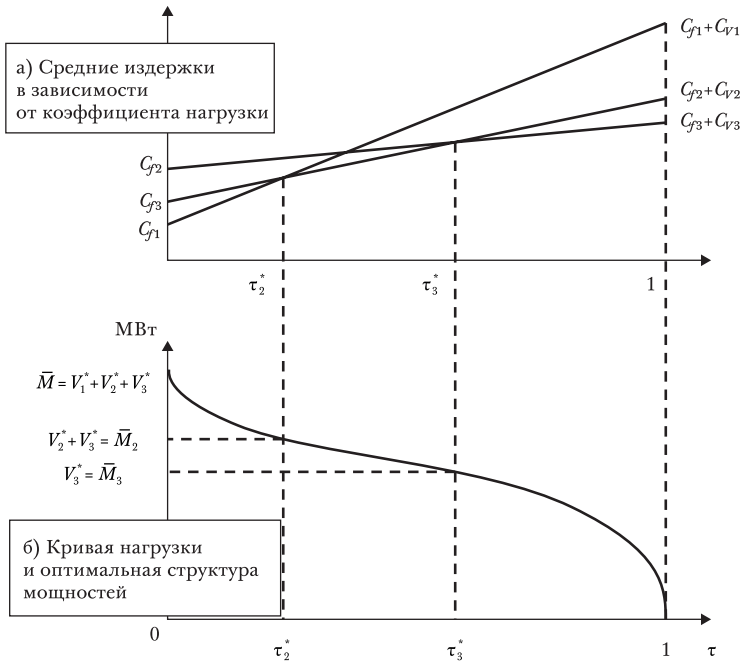


РИС. 16.2. Кривая продолжительности нагрузки и оптимальная структура мощностей

Модель предполагает, что она не меняется в интервале планирования. Типичная кривая нагрузки представлена на рис. 16.2. Задача состоит в том, чтобы найти объемы мощности $V_i, i \in I$, удовлетворяющие спрос с минимальными издержками. Решение состоит в следующем. Пусть типы мощностей упорядочены по возрастанию постоянных издержек (от самых низких к самым высоким). Если мощность типа i такова, что $c_f^i + c_v^i > c_f^j + c_v^j$ для некоторого $j < i$, то она является неэффективной: оптимальная структура никогда не включает мощности этого типа. Если мы исключим неэффективные мощности, то оставшиеся мощности должны удовлетворять следующему условию: $c_v^i + c_f^i \downarrow i$. Обозначим как $\tau \in [0, 1]$ коэффициент нагрузки, который показывает долю времени использования данной мощности.

Рассмотрим графики, которые показывают средние издержки на 1 МВт·ч в зависимости от коэффициента загрузки для каждого типа мощности (на рис. 16.2а пред-

ставлены мощности трех типов, обозначенные индексами). Если график средних издержек некоего типа лежит выше нижней огибающей, то соответствующие мощности являются неэффективными и не входят в оптимальную структуру мощностей. Пусть все неэффективные типы исключены из набора I . Для $i = 2, 3, \dots, n$ обозначим точки переключения с линии $i-1$ к линии i внутри данной огибающей как τ_i^* . Пусть $\tau_i^* = 0$ и при $\bar{M}_i = M(\tau_i^*)$ значение нагрузки составляет τ_i^* . Правило расчета оптимальной структуры мощностей является очень простым (см. рис. 16.2): для $l = 2, 3, \dots, n-1$, $V_l^* = \bar{M}_l - \bar{M}_{l+1}$, мощность типа l покрывает прирост спроса от $\bar{M}_{l+1}$ до $\bar{M}_l$, и для последнего используемого типа, который служит базовой мощностью, $V_n^* = \bar{M}_n$.

Рассмотрим устройство российского рынка электроэнергии и мощности. Начиная с 2011 г. на рынке мощности действуют правила, схожие с принятыми на аукционах единой цены. Сначала мы рассмотрим механизм использования такого аукциона на рынках мощности и электроэнергии, а затем определим, способна ли такая архитектура обеспечить оптимальный отбор новых мощностей. В качестве примера рассмотрим ситуацию, когда на рынке присутствуют эффективные мощности трех типов: старая пиковая мощность, новая пиковая мощность и новая базовая мощность с параметрами (c_{f1}, c_{v1}) , (c_{f2}, c_{v2}) , (c_{f3}, c_{v3}) соответственно. Издержки удовлетворяют следующим условиям:

$$(16.1) \quad c_{f1} < c_{f2} < c_{f3}, \quad c_{f1} + c_{v1} > c_{f2} + c_{v2} > c_{f3} + c_{v3}$$

(Постоянные издержки для старой мощности близки к нулю, поскольку они уже были покрыты в предшествующий период.) Тогда оптимальная структура мощностей (V_1^*, V_2^*, V_3^*) определяется в соответствии с рис. 16.2.

Перейдем к определению конкурентной равновесной структуры. Вторая стадия взаимодействия имеет место на РСВ, который характеризуется наличием отобранных мощностей $\bar{V} = (V_1, V_2, V_3)$ каждого типа ($\bar{M} = V_1 + V_2 + V_3$). Конкурентная цена каждого производителя равна его переменным издержкам. По мере увеличения нагрузки равновесная цена изменяется от c_{v3} до c_{v2} , а затем и до c_{v1} . Пусть $\tau_i(\bar{V})$, $i = 1, 2, 3$ обозначает время, в течение ко-

торого равновесная цена равна c_{vi} . Исходя из обратной КПН эти временные отрезки определяются следующим образом: $\tau_3(\vec{V}) = 1 - (V_3)$, $\tau_2(\vec{V}) = \tau(V_3) - \tau(V_2 + V_3)$, $\tau_1(\vec{V}) = \tau(V_2 + V_3)$. Для производителя с единичной базовой мощностью средняя прибыль, получаемая на РСВ, составляет $Pr_3(\vec{V}) = \tau_2 \cdot (c_{v2} - c_{v3}) + \tau_1 \cdot (c_{v1} - c_{v3})$. Средняя прибыль производителя пиковой нагрузки определяется как $Pr_2(\vec{V}) = \tau_1 \cdot (c_{v1} - c_{v2})$. Таким образом, для первого агента конкурентная заявка на КОМ равна $c_{f3} - Pr_3(\vec{V})$, для второго агента — $c_{f2} - Pr_2(\vec{V})$. Для владельца старой пиковой мощности эта заявка составит c_{f1} .

Поскольку ограничения мощности не являются активными, равновесные заявки на КОМ должны быть равными и конкурентная равновесная структура мощностей удовлетворяет условиям: $c_{f1} = c_{f2} - \tau(V_2 + V_3)(c_{v1} - c_{v2}) = c_{f3} - (\tau(V_3) - \tau(V_2 + V_3))(c_{v2} - c_{v3}) - \tau(V_2 + V_3)(c_{v1} - c_{v3})$. Единственным решением этой системы является $\tau(V_2 + V_3) = \tau_2^*$, $\tau(V_3) = \tau_3^*$, и равновесная структура (V_1^*, V_2^*, V_3^*) представляет собой решение задачи оптимального состава генерирующего оборудования. Аналогичное утверждение справедливо и в общем случае.

Существенным недостатком данного механизма является то, что оптимальная заявка агента a , располагающего производственной мощностью типа i , зависит не только от его постоянных издержек, но и от значения ожидаемой прибыли на РСВ, которая, в свою очередь, зависит от параметров других агентов. Таким образом, в КОМ могут быть выбраны не агенты с минимальными значениями постоянных издержек, а те, кто лучше информирован о параметрах конкурентов. Предположим, что мощности каждого типа несут одни и те же постоянные издержки c_{fi} , но незначительно отличаются друг от друга по c_{vi} . Тогда оптимальная структура схожа со случаем с полностью однородными типами: соотношение $V_1 / V_2 / V_3$ остается таким же, и мощности с минимальными значениями c_v^a должны отбираться внутри каждого типа. Средняя прибыль мощности на РСВ теперь зависит от распределения других мощностей по этим издержкам. Если мощность является однозначно эффективной, то она может исходить из завышенной оценки средней прибыли на РСВ при формировании своей заявки на КОМ, не неся при этом потерь. Но для мощно-

стей с издержками, близкими к пороговым, точная оценка прибыли на РСВ является проблемой.

Для аукциона с оплатой по заявкам ситуация оказывается еще хуже. Для того чтобы получить прибыль, соответствующую конкурентному равновесию, каждый производитель должен правильно спрогнозировать свою среднюю прибыль на РСВ.

Таким образом, данная структура не обеспечивает эффективный отбор мощности даже в условиях чистой конкуренции. Ниже мы объясним устройство аукциона, на котором осуществляется такой отбор, для случая, когда все типы мощностей состоят из стандартных небольших агрегатов (например, на оборудовании мощностью 1 киловатт) и КПН представляет собой кусочно-постоянную функцию со значениями, отвечающими целому числу таких агрегатов. Мощности могут быть различными по величине издержек. Сначала мы рассмотрим задачу определения оптимальной структуры мощностей для этого случая.

Пусть A — это набор мощностей, подлежащих отбору, где $a \in A$ характеризуется постоянными и переменными издержками c_f^a и c_v^a . Задача заключается в том, чтобы выбрать M мощностей $(a_1^*, \dots, a_M^*)$, покрывающих спрос, выражающийся КПН $M(\tau)$, $M(0) = \bar{M}$, с минимальными издержками. Для данной совокупности $(a_1, \dots, a_M)$ издержки составляют $C(a_1, \dots, a_M) \stackrel{\text{def}}{=} \sum_{i=1}^{\bar{M}} (c_f^{a_i} + \tau(l) c_v^{a_i})$, где $\tau(l)$ — часть периода времени, в котором используется мощность a_l . Это время определяется функцией, обратной к $M(\tau)$. Таким образом, формальная задача состоит в том, чтобы найти

$$(16.2) \quad (a_1^*, \dots, a_M^*) = \arg \min_{(a_1, \dots, a_M) \subseteq A} C(a_1, \dots, a_M)$$

Алгоритм для решения этой задачи определяется в приложении D, доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html.

Теперь рассмотрим правила аукциона, которые обеспечивают выбор оптимального состава мощностей A_M в общих допущениях о структуре рынка и информации, которой обладают его участники. Каждый производитель a способен предложить единицу мощности с акту-

альными издержками c_f^a, c_v^a , величина которых является его частной информацией. Он подает заявку на уровне (p_f^a, p_v^a) . Аукционист обрабатывает поступившие предложения, принимая посылку о том, что они раскрывают реальные издержки, решает задачу (16.2) и отбирает $\bar{M}$ единиц $(a_1, \dots, a_{\bar{M}})$. Каждый отобранный производитель a_l несет издержки и получает прибыль:

$$p_f^{a_l} + \tau(l)p_v^{a_l} + \max_{i=1, \dots, \bar{M}} (p_f^{a_i} + \tau(i)p_v^{a_i} - p_f^{a_l} - \tau(l)p_v^{a_l}) \quad (16.3)$$

Это правило обобщает условия аукциона единой цены однородного товара для рынков мощности и электроэнергии. Его применение позволяет осуществлять отбор оптимальной структуры мощностей на основе честных заявок: $p_v^a = c_v^a, p_f^a = c_f^a$. В результате в случае выполнения следующих условий чистой конкуренции эти заявки создают равновесие Нэша. Для каждого $l=1, \dots, \bar{M}$ рассмотрим рынок, на котором мощность a_l^* удаляется из набора A . Пусть $(a_1, \dots, a_{\bar{M}})(l)$ — оптимальная структура мощности для такого рынка. При подаче соответствующей заявки единичная мощность a_l^* способна вытеснить из этой структуры любую единичную мощность. В соответствии с условием (16.3) в данном случае максимальная прибыль не должна превосходить прибыль в условиях честных заявок (формальное выражение см. в приложении D доступном по адресу: http://mypage.iu.edu/~malexeev/oxford_handbook_of_russian_economy.html). Обычно данное условие имеет место на рынках с генераторами нескольких типов, каждый из которых включает в себя большое количество однородных мощностей, а каждый производитель владеет одной единичной мощностью. Отметим, что исходя из уравнения (16.3) в условиях честных заявок каждая единичная мощность одного типа приносит одну и ту же прибыль. В данном случае рассматриваемое нами условие означает, что исчезновение с рынка любой одной единичной мощности не изменит прибыль, которую получают владельцы мощностей того же типа. В приложении D обсуждается пример, объясняющий результаты аукциона и показывающий, что это условие является типичным для рассматриваемых рынков.

Таким образом, оптимальное поведение производителя на предлагаемом аукционе отличается простотой

и не требует использования никакой дополнительной информации помимо сведений об его собственных издержках производства. Для его использования на практике необходимо определить алгоритм и правила аукциона для КПН общего вида и генераторов, характеризующихся верхними и нижними значениями мощностей. В общем случае, безусловно, сохраняется проблема власти над рынком. Одна из возможностей ее устранения состоит в переходе от аукциона с единой ценой к аукциону Викри. Некоторые формальные доводы в пользу этого решения приведены в работе А. А. Васина и П. А. Васиной (Vasin and Vasina 2005).

Выводы и перспективы дальнейшего развития

Российская электроэнергетика столкнулась с рядом серьезных проблем. Согласно прогнозам Российской академии наук и специализированных научно-исследовательских институтов к 2030 г. объем потребления электроэнергии в России может удвоиться, достигнув показателя 1,7–2,3 трлн кВт·ч в год. Помимо внутреннего потребления, значительный спрос на произведенную в нашей стране электроэнергию могут предъявить страны Азиатско-Тихоокеанского региона (Китай, Корея), Европы и страны — члены Содружества Независимых Государств. Как ожидается, вплоть до 2015 г. потребление электроэнергии будет ежегодно увеличиваться на 3,7%⁵. В этом случае в 2015 г. совокупное по-

5. Со времени подготовки данной работы в планах и прогнозах развития электроэнергетики России произошли существенные изменения, связанные с замедлением экономического роста и продолжением глобального потепления. Так, согласно недавно утвержденной программе развития ЕЭС России на 2014–2020 гг. (см. Приказ, 2014) объем потребляемой электроэнергии в 2015 г. по базовому (соответственно оптимистическому) прогнозу составит 1,027 (соответственно 1,051) трлн кВт·ч (вместо ранее ожидавшегося 1,34). Максимум годового потребления мощности составит 154 (соответственно 156) гигаватт. Установленная мощность достигнет 227 гигаватт (вместо 237,5). Соответственно пересмотрены планы ввода новых мощностей. В период 2014–2010 гг. они предусматриваются с высокой вероятностью реализации в объеме 28615,8 МВт, в том числе на АЭС — 10237,6 МВт, на ГЭС — 1463 МВт, на ГАЭС — 980 МВт, на ТЭС — 15428,6 МВт и на ВИЭ — 506,6 МВт. Возможный дополнительный ввод генерирующих мощностей оценивает-

требление достигнет 1,34 трлн кВт·ч, а максимальная годовая нагрузка увеличится на 50–60 гигаватт и составит 201–211 гигаватт. Согласно государственному плану развития электроэнергетики мощности ГЭС увеличатся на 8,1 гигаватт, АЭС — на 14,3 гигаватт и ТЭС — на 60,3 гигаватт. Таким образом, в соответствии со среднесрочным прогнозом в 2015 г. установленная мощность достигнет 297,5 гигаватт. Потребность в инвестициях для ГЭС оценивается в 1,2 трлн рублей, для АЭС — в 1,4 трлн рублей и для ТЭС — в 3,5 трлн рублей. Условием осуществления этого плана является создание соответствующих экономических механизмов и стимулов для инвесторов, так как большая часть электроэнергии производится на частных электростанциях, включая все ТЭС. Привлечение частных инвестиций является одной из основных, наряду с повышением эффективности производства и ограничения рыночной власти крупных компаний, проблем развития электроэнергетики.

Значительная часть работы по созданию эффективно-го рынка электроэнергии уже выполнена. В частности, эффективно функционирующий сетевой РСВ покрывает большую часть территории страны. До 2010 г. многим компаниям сектора удалось добиться сокращения внутренних издержек и повышения рыночной капитализации. Нерешенной остается проблема инвестиций. Российский рынок мощности обеспечивает покрытие постоянных издержек установленных мощностей, однако в 2007–2010 гг. ему не удалось предложить привлекательные стимулы для строительства новых мощностей, несмотря на значительный приток финансового капитала. Это очень серьезная проблема, так как совокупная доля устаревшего оборудования на российских электростанциях близка к 50% установленных мощностей.

Еще одна трудность связана с рыночной структурой, сложившейся в некоторых регионах (в частности, на Урале). Она открывает крупным компаниям возмож-

ся в объеме 21496,0 МВт, в том числе на ГЭС — 36 МВт, на ГАЭС — 390т, на ТЭС — 16076,0 МВт и на ВИЭ — 2446 МВт. В то же время в новых условиях еще более актуальной становится задача повышения эффективности электроэнергетики, снижения стоимости подключения новых мощностей для промышленных потребителей и населения.

ность использования своей власти над рынком, позволяющей повышать цену на электроэнергию до уровня, значительно превосходящего конкурентный. Схожая, а во многих случаях и более острая, проблема имеет место на многих региональных рынках мощностей, так как более быстрый рост потребления наталкивается на в высшей степени ограниченное предложение новых мощностей.

К сожалению, в большинстве случаев государство пытается решить проблемы сектора в режиме «ручного контроля». Начиная с 2011 г. давление со стороны государства на производителей электроэнергии, направленное на установку новых мощностей, начало давать положительные результаты. В целях ограничения стоимости поставок в некоторых регионах были введены предельные цены на электроэнергию. Однако в большинстве случаев вмешательство государства, принося кратковременные эффекты, в долгосрочном периоде является контрпродуктивным. В частности, неэкономическое давление на частных производителей ведет к сокращению будущего притока капитала в сектор; практика коллективных переговоров между крупными производителями и потребителями с участием государства создает стимулы к заключению картельных соглашений и снижению эффективности рыночных механизмов. Предпочтительным способом решения перечисленных выше проблем является, по нашему мнению, компетентный анализ и последующее совершенствование рыночных механизмов, включая четко формализованные механизмы регулирования.

Анализ опыта ряда зарубежных рынков, дополненный результатами теоретических исследований, позволяет сделать вывод о том, что развитие форвардного рынка, включая организацию рынка фьючерсов (стандартных контрактов) на поставку электроэнергии, открывает возможность добиться стабилизации цен и существенно ограничить рыночную силу производителей. Снижения рыночных цен позволяет также переход РСВ от использования аукциона единой цены к аукциону Викри.

Изучение различных моделей рынка мощности показывает, что для снижения инвестиционных рисков

и содействия строительству новых мощностей необходимо совершенствование правил его функционирования. Мы рассмотрели одну из возможностей улучшения правил, связанную с формой предложений и принципом отбора. Помимо отмеченных слабых мест, важным недостатком конструкции современного рынка является то обстоятельство, что отбор мощности производится на периоды, равные одному году. Следовательно, у инвестора нет никаких гарантий, что эта мощность будет отбираться и в обозримом будущем. Это означает, что период покрытия расходов на строительство мощностей является неопределенным, следствием чего становится значительное увеличение ежегодных постоянных издержек и цен на мощности в предложениях для новых мощностей.

Еще одна важная проблема, с которой приходится сталкиваться инвесторам, — неопределенность будущих цен на топливо в период, необходимый для покрытия постоянных издержек. Эффективное производство электроэнергии предполагает существование на рынке условий для приобретения топлива (в этом случае компании способны прогнозировать уровень своих собственных рисков) или создания системы заключения долгосрочных контрактов на поставки топлива (там, где рынок пока отсутствует). Равный доступ к поставкам топлива является необходимым условием эффективной конкуренции на рынке электроэнергии. Если поставки угля и нефти в современной России осуществляются на рыночных условиях, то поставки природного газа происходят в отсутствие конкуренции. В процессе реформирования российской энергетической отрасли увеличилась долгосрочная потребность в обеспечении поставок природного газа (для существующих мощностей и планируемых к вводу). Рынок природного газа должен функционировать на основе долгосрочных контрактов между производителями и потребителями, призванными обеспечить надежность поставок, ограничить ценовые риски и создать необходимые условия для привлечения частных инвестиций и в газодобычу, и в электроэнергетику. В 2007–2008 гг. продолжительность контрактов на поставки природного газа между генерирующими компаниями (ОГК и ТГК) и ОАО «Газпром» составля-

ла 5 лет. Существует необходимость в расширении практики использования более долгосрочных контрактов (на 10 и более лет), что позволило бы привести их в соответствие с инвестиционным циклом в системе производства электрической и тепловой энергии и добыче природного газа.

Не менее важные проблемы имеют место в секторе государственных электростанций, включая АЭС и крупные ГЭС. В обозримом будущем основная часть этих генерирующих мощностей будет оставаться в государственной собственности. Эффективное развитие этой части сектора требует оптимизации моделей, схожих с моделью для определения оптимальной структуры мощностей. Кроме того, необходима разработка моделей результатов функционирования смешанного рынка, так как будучи участниками рынка, государственные электростанции оказывают влияние на поведение частных производителей (см. Васильев и Филатов 2011).

Проблемам, которые мы рассматривали в этой главе, посвящена обширная научная литература (часть работ представлена в библиографии). Изучением ситуации в российской электроэнергетике занимаются несколько научных групп в Москве, Иркутске и других городах страны. Однако во многих случаях решения о реформировании отрасли принимались и принимаются без широкого обсуждения специалистами в этой области. Привлечение ученых к процессу принятия решений способствовало бы успешному развитию электроэнергетики.

Библиография

- Васильев, М. Ю. и А. Ю. Филатов. 2011. «Модели стратегического взаимодействия сетевых и генерирующих компаний на рынке передачи электроэнергии», *Журнал Новой экономической ассоциации*. 10: 73–92.
- Васин, А. А. и А. Г. Гусев. 2011. «О соотношении равновесия в функциях предложения и ожидаемого поведения на аукционе единой цены», *Ученые записки Забайкальского государственного университета*. Серия: Физика, математика, техника, технология. Вып. 3.
- Васин А., Дайлова Е. А. 2013. «Анализ краткосрочной эффективности механизмов оптового рынка электроэнергии», *Журнал Новой экономической ассоциации*. 18: 35–60.

- Васин А. А., Шарикова А. А. 2011. «Равновесие двухэтапного рынка со случайным исходом на спотовом рынке», *Вестник Московского университета. Серия 15. Вычислительная математика и кибернетика*. 15: 47–55.
- Давидсон, М. Р., Ю. В. Догадушкина, Е. М. Крейнс, Н. М. Новикова, А. В. Селезнев, Ю. А. Удальцов и Л. В. Ширяева. 2004. «Математическая модель управления энергосистемой в условиях конкурентного оптового рынка электроэнергии и мощности в России», *Известия РАН. Теория и системы управления*. 3: 72–83.
- Приказ Минэнерго России «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2014–2020 годы». М., 2014.
- Чубайс, А. Б., ред. 2009. *Экономика и управление в современной электроэнергетике России: пособие для менеджеров электроэнергетических компаний*. М.: НП «КОНЦ ЕЭС».
- Abolmasov, A., and Kolodin D. 2002. “Market Power and Power Markets. Structural Problems of Russian Wholesale Electricity Market”, EERC final report available at <http://www.eerc.ru/paper?page=21>.
- Allaz, B., and J.-L. Vila. 1993. “Cournot Competition, Futures Markets and Efficiency”, *Journal of Economic Theory* 1: 1–16.
- Bushnell, J. 2005. “Oligopoly Equilibria in Electricity Contract Markets”, University of California Energy Institute, CSEM Working Paper, WP_148.
- Dyakova, Yu. 2003. “Modelling of the Russian Wholesale Electricity Market”, master’s thesis, New Economic School, Moscow.
- Green, R., and D. Newbery. 1992. “Competition in the British Electricity Spot Market”, *Journal of Political Economy* 100(5): 929–953.
- Holmberg, P., and D. M. Newbery. 2010. “The Supply Function Equilibrium and its Policy Implications for Wholesale Electricity Auctions”, EPRG Working Paper 1007.
- Hughes, J. S., and J. L. Kao. 1997. “Strategic Forward Contracting and Observability”, *International Journal of Industrial Organization* 16(1): 121–133.
- Klemperer, P., and M. Meyer. 1989. “Supply Function Equilibria in Oligopoly under Uncertainty”, *Econometrica* 57(6): 1243–1277.
- Mahenc, P., and F. Salanie. 2004. “Softening Competition through Forward Trading”, *Journal of Economic Theory* 116 (2): 282–293.
- Milgrom, P., and J. Roberts. 1990. “Rationalizability, Learning and Equilibrium in Games with Strategic Complementarities”, *Econometrica* 58(6): 1255–1277.
- Newbery, D. M. 1998. “Competition, Contracts, and Entry in the Electricity Spot Market”, *RAND Journal of Economics* 29: 726–749.
- Newbery, D. M. 2009. “Predicting Market Power in Wholesale Electricity Markets”, EUI Working Papers, RSCAS.
- Stoft, S. 2002. *Power System Economics. Designing Markets for Electricity*. New York: Wiley.
- Vasin, A., and A. Sharikova. 2011. “Equilibria of a Two-Stage Market with Chance Outcome in the Spot Market”, *Moscow University Computational Mathematics and Cybernetics* 35(1): 47–55.

- Vasin, A., and P. Vasina. 2005. "Models of Supply Functions Competition with Application to the Network Auctions", EERC Working Paper 05/03E, available at <http://www.eerc.ru/paper?page=31&sort=author&type=asc>.
- Vasin, A., and P. Vasina. 2006. "Electricity Markets Analysis and Design", Working Paper No. 2006/053, New Economic School.
- Wolfram C. 1999. "Electricity Markets: Should the Rest of the World Adopt the United Kingdom's Reforms?" *Regulation* 22(4): 48–53.

ГЛАВА 17

СТИВЕН ФОРТЕСКЬЮ

Экономика минерально-сырьевого сектора

ПЕРЕРАБОТКА полезных ископаемых в металлы является одним из основных экономических процессов в мире потому, что металлы остаются важнейшим материалом, используемым современным обществом. Железная руда добывается для того, чтобы получить чугун, а затем сталь; из бокситов получают оксид алюминия, из которого затем выплавляется алюминий; а из медных и никелевых руд получают медь и никель. Металлы производят в разнообразных видах и формах, а часть их идет на производство сплавов. Но это останется за рамками данной главы, в которой мы сосредоточимся на получении из руды металлов, в основном — стали, алюминия, меди и никеля. Экономика получения металлов из руд сложна и различна. Все зависит от времени, вида металла и руды и географии. Мы уделим внимание лишь некоторым вопросам, которые представляют интерес в контексте постсоветской России, но не обязательно являются типичными для всего мирового металлургического сектора.

Одним из наиболее существенных результатов крушения Советского Союза была приватизация. Она вывела на первый план вопрос собственности в добывающем и металлургическом секторе. Все существовавшие прежде отношения между горняками и производителями металлов (вопросы вертикальной интеграции) и между различными производителями металлов (горизонтальная интеграция) были разрушены. При этом предполагалось, что рыночные силы помогут создать их заново в соответствии с новыми экономическими обстоятельствами. В настоящей главе мы приведем некоторые ста-

тистические данные для того, чтобы представить контекст, а также дадим краткое описание советского наследия, а затем рассмотрим вопросы интеграции в отрасли. Мы также рассмотрим результаты приватизации с точки зрения прав собственности и, прежде всего, ситуацию доминирования олигархов в отрасли и последующую реакцию на такое доминирование со стороны возрождающегося государства во главе с Владимиром Путиным. Мы также коснемся возможно неожиданного вопроса качества российских минерально-сырьевых ресурсов. Хотя широко распространенное представление о России как о роге изобилия минеральных богатств вполне справедливо, оно все же не дает достаточно четкой картины. Поэтому состояние российских программ геологической разведки приобретает особое значение и этому вопросу будет посвящена заключительная часть главы.

Немного статистики

Как видно из табл. 17.1, вклад минерально-сырьевого сектора в национальное богатство страны невелик и составлял всего 0,51% в 2005 г., или 1,40% с учетом угольной отрасли. Это действительно мало, особенно если сравнить эту долю с долей углеводородов, составляющей 31,72 %. Но если посмотреть с другой стороны, то в том же 2005 году доля минерально-сырьевого сектора в национальном богатстве такой мощной горнодобывающей страны, как Австралия, составила всего 1,76 %.

Если продолжить сравнение и взглянуть на табл. 17.2, то мы увидим, что минерально-сырьевая рента в Австралии была значительно выше российской ренты по большинству сырьевых позиций. Однако и российская, и австралийская минеральные ренты кажутся карликовыми по сравнению с российской углеводородной рентой, которая в 2008 г. составила 287,43 млрд долл. США по нефти и 200,38 млрд долл. США по газу.

Российская статистика занятости не делает различий между горнодобывающей промышленностью и нефтегазовой, объединяя данные по ним в одну категорию — «Добыча полезных ископаемых». В 2007 г.

ТАБЛИЦА 17.1
Вклад минерально-сырьевого сектора в формирование
национального богатства, 2000 и 2005 г.

	2000		2005	
	Стоимость (в млрд долл. США в ценах 2005 г.)	Доля в %	Стоимость (в млрд долл. США в ценах 2005 г.)	Доля в %
Твердые полезные ископаемые	22 837,5	0,29	53 894,0	0,51
Уголь	44 866,9	0,59	92 818,9	0,89
Нефть	941 099,2	12,32	1 616 009,6	15,43
Природный газ	1 061 361,9	13,90	1 706 036,7	16,29
Всего запасов полез- ных ископаемых	2 069 165,6	27,09	3 468 759,3	33,12
Всего	7638 031,2		10 471 058,7	

Источник: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations/>

ТАБЛИЦА 17.2
Минерально-сырьевая рента в России и Австралии по отдельным
видам полезных ископаемых, 1992–2008 гг. (в млн долл. США)

	1992		1995		2000		2005		2008	
	Рос- сия	Ав- стра- лия	Рос- сия	Ав- стра- лия	Рос- сия	Ав- стра- лия	Рос- сия	Ав- стра- лия	Рос- сия	Ав- стра- лия
Бокситы	98,6	110,6	23,8	624,6	39,7	819,6	64,5	986,1	95,7	1373,4
Медь	474,6	506,9	716,1	796,4	290,0	788,5	1569,4	2529,9	4057,9	5044,2
Никель	253,3	43,4	378,6	131,2	963,9	485,2	2709,2	1595,2	4003,0	2579,5
Железная руда	Нет данных		Нет данных		Нет данных		2544,0	14 269,4	10 879,0	42 658,4
Золото	262,2	264,0	275,2	338,7	63,9	0	830,5	108,7	2958,3	3869,0

Источник: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations/>

занятость по этой группе составила более миллиона человек или 1,5% всех трудовых ресурсов (Труд и занятость, табл. 3.10). В том же году экспорт «различных руд» составил 1,6 млрд долл США или 0,45% всего российско-

го экспорта. При этом экспорт выплавленных из этих руд черных и цветных металлов составил 14,2% всего экспорта¹. Глядя на эти цифры, которые мы более подробно рассмотрим ниже, можно было бы предположить, что российская горнодобывающая отрасль хорошо интегрирована в металлургический сектор, по крайней мере в качестве младшего партнера.

Крушение Советского Союза

Советская горнодобывающая промышленность находилась в относительно комфортных условиях, так как работала на металлургию, которая забирала все, что добывалось, и хотела получать даже больше. В общем, отрасль была в состоянии удовлетворить существовавший спрос. В последние десятилетия существования Советского Союза главным вопросом для отрасли и изучавших ее экономистов был не вопрос возможного сокращения спроса, а потребность в увеличении капиталовложений, необходимых для поддержания объемов добычи. При этом уже стали проявляться проблемы снижения качества руды и доступности месторождений. Борис Румер описывает проходивший в экономических кругах спор о том, следует ли переходить к импорту сырья в связи с постоянно повышающейся капиталоемкостью добывающего сектора (Rumer 1989, 122–124). Если такой анализ правилен, то переход к импорту сырья должен был бы отразиться на рыночных условиях. Однако, как видно из табл. 17.3, после распада Советского Союза основная масса добываемого в России сырья потребляется внутри страны, а его экспорт значительно превосходит импорт. Значительную долю импорта составляют поставки на Магнитогорский металлургический комбинат от его традиционного поставщика в Казахстане.

С наступлением рыночных условий первый удар, который испытала отрасль, оказался совсем не таким, как то, что обсуждалось в экономической литературе советского периода. Спрос на сырье выше по производственной цепочке, на который всегда полагалась

1. См.: <http://www.users.globalnet.co.uk/~chegeo/index2.htm>.

ТАБЛИЦА 17.3
Объемы российской добычи, экспорта и импорта железной руды
(в млн тонн)

	1992	1995	1999	2004	2009
Добыча	82,1	78,3	81,9	97,0	92,1
Экспорт	8,2	20,2	10,8	17,0	18,0
Импорт	0	8,3	3,3	10,5	8,4

Источник: *Steel Statistical Handbook 2000*, 96, 98, 100; *Steel Statistical Handbook 2011*, 109, 111, 113.

добывающая отрасль, неожиданно рухнул. Производителям металлов было некому продавать свою продукцию и у них не было средств для закупки сырья. Горнодобывающие предприятия, которые не имели маркетингового опыта и часто добывали руду с особыми минералогическими свойствами, которая перерабатывалась на специально построенных для ее переработки предприятиях (Rumer 1989, 163), оказались в кризисе. Однако кризис не привел к полному краху, и теперь мы перейдем к истории их выживания и последующего относительного благополучия.

Приватизация и интеграция в горнодобывающей отрасли

В советский период горные и металлургические предприятия обычно являлись независимыми организациями даже в тех случаях, когда их строили в качестве частей единой производственной цепочки. Горнодобывающие предприятия, производившие основное сырье для металлургии (железную руду для черной металлургии и бокситы и оксид алюминия для алюминиевой промышленности) создавались с ориентацией на конкретные металлургические предприятия. Часто производственные технологии металлургических предприятий разрабатывались с ориентацией на минералогические характеристики руд, добываемых конкретными горнодобывающими предприятиями. Несмотря на та-

кие тесные связи между горнодобывающим и металлургическим предприятием, которые создавались в рамках системы централизованного планирования, два предприятия оставались независимо управляемыми. Начав приватизацию, российские реформаторы настояли на том, чтобы независимые административно предприятия так и приватизировались, и в результате два таких предприятия часто оказывались в руках разных собственников². А это означало, что отрасль имела возможность и должна была заново структурироваться с нуля. Этот процесс не был легким даже в том случае, если в результате возникали хозяйственные отношения близкие к тем, которые существовали в советский период.

Если посмотреть на ситуацию на мировом уровне, то увидим, что отношения между сырьевыми предприятиями и производителями металлов (вопросы вертикальной интеграции) очень сложны. Существует множество факторов, позволяющих определить, должны ли деловые отношения между сырьевыми предприятиями и производителями металлов быть чисто коммерческими (на основе краткосрочных или долгосрочных договоров или на обычных биржевых условиях) или осуществляться на основе долевого участия (если так, то должно ли сырьевое предприятие приобрести металлургическое предприятие или наоборот). Эти факторы включают в себя географическое расположение месторождения полезных ископаемых, последующее принятие решения о размещении металлургического предприятия (размещать ли его ближе к месторождению сырья или ближе к потребителям), минералогические характеристики руды (нужно ли иметь перерабатывающее предприятие с уникальной технологией) и возможности доступа металлургов к другим месторождениям с соответствующим местоположением и рудой с соответствующими минералогическими характеристиками. Все эти факторы влияют на соотношение сил меж-

2. Важным исключением является компания «Норильский никель» — крупнейший производитель меди, никеля и платины.

Она была создана незадолго до крушения Советского Союза, в 1989 г., как интегрированная компания, состоящая из горнодобывающих и металлургических предприятий, и в таком виде была приватизирована.

ду добывающими и металлургическими предприятиями и, следовательно, на характер отношений между ними.

Когда новые владельцы российских металлургических предприятий в середине 1990-х гг. начали рассматривать свои возможности, они обнаружили, что они по географическим и технологическим причинам очень зависимы от конкретных горнодобывающих предприятий, к которым их предприятия были привязаны в советское время. И только в нескольких случаях они имели более привлекательные альтернативы. А это означало, что им необходимо было добиться контроля над поставщиками сырья. Процесс получения контроля часто (но не всегда) был очень бурным и даже жестоким. При этом металлургические предприятия с большей вероятностью могли располагать средствами для приобретения горнодобывающих предприятий, а не наоборот, что означало, что процесс интеграции был обратным. Производители металлов быстро нашли экспортные рынки для своей продукции, они имели достаточные доходы и кредитоспособность для финансирования сделок приобретения (а когда требовалось, могли использовать «административный ресурс», который соответствовал их финансовым возможностям). А по причинам, которых мы коснемся ниже, российские горнодобывающие предприятия имели гораздо меньше возможностей экспортировать свою продукцию и поэтому находились в худшем финансовом положении.

Одним из ярких примеров процесса вертикальной интеграции может служить борьба за Ачинский глиноземный комбинат и его последующее приобретение Красноярским алюминиевым комбинатом, для которого он и создавался в советское время. Это было мошенничество, включавшее в себя притворные банкротства и бесконечные судебные тяжбы, захваты предприятий, создание параллельных советов директоров и тому подобное (“Lebed, Bykov Battle” 1999; Yorke, 2003). Противоположный пример мы находим в сталелитейной промышленности, где Алексею Мордашову, ставшему после приватизации владельцем Череповецкого металлургического комбината (позже преобразованного в «Северсталь»), удалось с меньшим драматизмом приобрести традиционных поставщиков компании, включая Оленегорский

и Костомукшинский горно-обогатительные комбинаты и поставщика угля — Воркутауголь.

А в качестве примера опасностей, которые ждут металлургические предприятия, которым не удалось обеспечить себя сырьем, можно рассмотреть случай Магнитогорского металлургического комбината (ММК), являющегося крупнейшим производителем стали в России. Возможно, что из-за затянувшейся борьбы за активы (нынешний владелец ММК Виктор Рашников добился полного контроля над предприятием только в 2004 г.) и из-за того, что основным поставщиком железной руды для комбината был Соколовско-Сарбайский горно-обогатительный комбинат в ставшем независимым государством Казахстане, ММК не удалось получить контроль над своим поставщиком железной руды в период приватизации. По этой причине ММК не раз оказывался в сложной ситуации. В 2007 г., например, Рашников не принял предложение Алишера Усманова о слиянии и в результате поставки с принадлежащего Усманову Михайловского горно-обогатительного комбината были прекращены, как и с Соколовско-Сарбайского горно-обогатительного комбината. Рашников преодолел блокаду, найдя альтернативные источники сырья на Украине, а также предпринял ряд более долгосрочных мер, включая приобретение лицензий на неразработанные месторождения (Fortescue 2009a, 257).

Специфические российские условия — это связка горнодобывающих и металлургических предприятий, доставшаяся в наследство от Советского Союза, а также более выгодное финансовое положение последних, означали, что вертикальная интеграция при господствующем положении металлургов являлась в России нормой. Но такая ситуация существует не везде в мире. На мировом рынке присутствуют также и очень мощные, независимые горнодобывающие компании.

Приватизация не только создала условия для драматичного процесса вертикальной интеграции, но и возможности для горизонтальной интеграции различных металлургических предприятий. В табл. 17.4 представлены индексы концентрации четырех крупнейших фирм и индексы Херфиндаля—Хиршмана для компаний добывающего и металлургического секторов, полу-

ТАБЛИЦА 17.4
Структура собственности в горнодобывающем
и металлургическом секторах, 2001 г.

Сектор	Объем продаж (рубли)	Доля олигар- хов (%)	Доля четырех крупней- ших фирм в суммарном показателе отрасли (%)	Индекс Херфиндаля- Хиршмана
Черные металлы	275	78	66	1,180
Цветные металлы (искл. алюминий)	154	92	95	6,250
Уголь	89	48	47	691
Алюминий	84	80	90	2,274
Трубы	34	55	85	3,541
Руды	30	73	59	1,190

Источник: Guriev and Rachinsky (2005), 137

ченные на основе данных об объемах продаж за 2001 г. Приведенные данные указывают на процесс консолидации в отрасли с середины 1990-х гг. при индексе концентрации четырех крупнейших фирм на уровне 37,5 в черной металлургии в 1994 г. и 36,6 в цветной металлургии (Промышленность России. 1996, 20). За период с 2001 г. в отрасли произошло относительно небольшое число слияний и поглощений, поэтому можно считать, что представленные в табл. 17.4 данные отражают и текущую ситуацию. В настоящее время российская статистика дает информацию только для всего ресурсного сектора, а в 2009 г. индекс концентрации четырех крупнейших фирм составлял 25,1, а индексы концентрации трех, шести и восьми крупнейших фирм составляли 21,9, 31,2 и 36,3 соответственно (Промышленность России 2010 г. 2011, табл. 1.11).

И хотя индексы для всех перечисленных отраслей высоки, они все же различны для разных отраслей, таких как монопольные алюминиевая и никелевая отрасли и сталелитейная промышленность, характеризующаяся относительно невысоким уровнем горизонтальной интеграции. Сталелитейная отрасль в основном структурирована вокруг крупнейших сталеплавильных предприятий, которые доминировали в со-

ТАБЛИЦА 17.5
Показатели деятельности крупнейших российских
металлургических компаний, 2010 (2009)

	ММК	НЛМК	Север- сталь	Евраз	Мечел	Металло- инвест
Выручка (млн долл. США)	7719 (5 081)	8 351 (6 140)	13 573 (9 594)	13 394 (9 772)	11 381,6 (6 633,8)	7 207,7 (4 971,9)
Прибыль от основ- ной деятельности (млн долл. США)	610 (312)	1 795 (892)	1 427 (14)	1 330 (195)	1 532,2 (245,6)	2 056,2 (523,4)
Суммарный долг (млн долл. США)	3 548 (2 119)	4 345 (3 892)	6 142 (5 831)	7 811 (7 923)	7 300 (6 000)	R172 678m (209 577)
Объем производства стали (млн тонн)	11,419 (9,596)	11,5 (10,6)	14,7 (12,6)	15,5* (14,3)*	6,073 (5,496)	6,10 (6,49)
Капитальные расходы (млн долл. США)	2 209 (1 613)	1 460 (1 120)	1 366 (978)	832 (441)	Нет данных	Нет данных

* Объемы продаж стали

Источник: Отчетность компаний.

ветской промышленности (Rumer 1989)³. Никелевая монополия «Норильского никеля» является результатом нетипичной позднесоветской интеграции и не анализируется в настоящей главе. В алюминиевой отрасли чистой монополией является компания «Русал». В сталелитейной промышленности около 65% российской стали дают пять крупнейших сталеплавильных заводов, принадлежащих четырем компаниям⁴. Основные данные по объемам производства и финансовая информация в черной металлургии приводятся в табл. 17.5.

3. У этого утверждения есть две важные оговорки. Во второй половине 1990-х гг., используя типичные для того времени методы корпоративного управления, через ряд слияний и поглощений «Евраз» получил контроль над Западно-Сибирским, Новокузнецким и Нижнетагильским металлургическими комбинатами. Компания «Металлоинвест» Алишера Усманова владеет Оскольским электрометаллургическим комбинатом и компанией «Новотроицкая сталь» («НОСТА»), а также различными горнорудными предприятиями. Также стоит упомянуть, что с «Евразом» связана одна из крупнейших сделок в сталелитейной промышленности. В 2006 г. Роман Абрамович приобрел 40-процентную долю в компании у ее совладельцев и учредителей Александра Абрамова и Александра Фролова.

4. См. www.metalresearch.ru/news13564.html.

И хотя причины таких разных результатов ясны не до конца, можно высказать некоторые предположения. Обычно горизонтальная интеграция обусловлена двумя причинами. Первая причина — достижение экономики на масштабе либо путем сокращения числа производственных единиц через укрупнение остающихся, либо через оптимизацию вспомогательных служб. А вторая причина — сокращение объемов производства с целью увеличения цен или поддержания их уровня в периоды вялой рыночной конъюнктуры.

В алюминиевой промышленности ведутся совместные исследования и совместная сбытовая и маркетинговая деятельность, но представляется, что этого недостаточно для того, чтобы вызвать крупномасштабную консолидацию. Но сокращения производственных мощностей и закрытия целых заводов в алюминиевом секторе не происходило ни в алюминиевой, ни в сталелитейной промышленности. В условиях когда крупные заводы являются основными предприятиями для целых городов, это было бы политически и социально взрывоопасно. В периоды слабой рыночной конъюнктуры компания «Русал» снижает объемы производства на всех своих заводах, делая это точно так же, как это делают все независимые производители стали на своих заводах.

На прямой вопрос сталепроизводители отвечают, что в их отрасли консолидации не было потому, что уровень прибыли был достаточным и они не хотели объединяться для совместного контроля над предприятиями (Федоринова 2008). Тогда почему то же самое нельзя сказать об алюминиевой промышленности, где рентабельность предприятий в общем не ниже, чем в сталелитейной отрасли? Возможно, это объясняется и тем, что Олег Дерипаска был более энергичен при реализации своих замыслов, чем владельцы предприятий сталелитейной промышленности. Но даже при этом важное значение имела одна структурная особенность алюминиевого сектора, отличавшая его от сталелитейной отрасли и заключавшаяся в отсутствии в стране внутренних источников высококачественных бокситов, являющихся сырьем для алюминиевой промышленности.

Многие российские алюминиевые заводы привязаны к внутренним поставщикам бокситов невысокого ка-

чества или к поставщикам его заменителя — нефелина. Карьера Дерипаски в алюминиевой промышленности началась возможно что и случайно, на Саяногорском алюминиевом заводе — последнем построенном в Советском Союзе алюминиевом заводе, спроектированном на сырье, поставляемом новым Николаевским глиноземным заводом на Украине, который, в свою очередь, работал на гвинейских бокситах. Дерипаска вел упорную борьбу за контроль над этими источниками сырья и, добившись его, приобрел значительное конкурентное преимущество перед своими российскими конкурентами. Это хорошо показывает борьба компании «СУАЛ» — последнего из оставшихся конкурентов компании «Русал» — за сохранение своей независимости. Если «Русал» получала сырье по конкурентным мировым ценам, то «СУАЛ» была привязана к внутренним поставщикам сырья — проблематичных уральских бокситов и еще более проблематичного нефелина, поступавших на его алюминиевые заводы на северо-западе России. «СУАЛ» даже пришлось открыть новый бокситовый рудник в Республике Коми и искать средства для финансирования его деятельности⁵. В 2007 г. владелец компании «СУАЛ» Виктор Вексельберг сдался и согласился на слияние «СУАЛ» с «Русал». Хотя и с некоторым нежеланием, Дерипаска пошел на поглощение поставщиков сырья «СУАЛа» (один из которых — работающий на нефелине Пикалевский глиноземный завод — позже создал немало неприятностей для Дерипаски).

С точки зрения вертикальной интеграции постприватизационное упорядочивание отношений между поставщиками сырья и производителями металлов проходило в России в основном однотипно. Металлурги в конце концов получали право собственности и контроль над поставщиками сырья, с которыми они работали в советский период. Такая организация отношений не является обычной для мировой металлургической промышленности, так как она возникла только вследствие особенностей советской и постсоветской промышленности. Что касается горизонтальной интеграции,

5. Более подробно о стратегических проблемах «СУАЛа» и «Русала» в Республике Коми сказано в: Fortescue (2008).

то такого единообразия не наблюдается. Доминирование «Норильского никеля» на рынке никеля и меди — чисто советское явление. Производители стали, имея более или менее равные прибыли, не стремятся к объединению. А в алюминиевой промышленности наличие в России алюминиевых руд и их качество позволили одному участнику рынка создать алюминиевую монополию.

Олигархи в горнодобывающей промышленности

Как должно стать ясно из всего вышесказанного, в российской горнодобывающей промышленности действует несколько хорошо известных и очень противоречивых персонажей, а сама отрасль ничуть не менее олигархична, чем нефтяная промышленность (Fortescue 2006a). Олигархи горнодобывающей промышленности происходят из разных, довольно типичных групп советского периода. Среди них есть бывшие бюрократы среднего уровня (Владимир Потанин), «протокапиталистические» трейдеры периода Михаила Горбачева и раннего постсоветского периода (Олег Дерипаска) и люди с управленческим опытом в отрасли (Владимир Лисин (Новолипецкий металлургический комбинат) и Виктор Рашников (ММК)). Большинство пришло в горнодобывающую отрасль, получив в собственность активы металлургической промышленности (см. табл. 17.6).

Как и все олигархи, олигархи горнодобывающего сектора являются противоречивыми фигурами по двум причинам и в зависимости от степени их вклада в экономическое процветание России и их вовлеченности в политический процесс.

В других работах я подробно доказал, что вклад олигархов в российскую экономику был позитивным (Fortescue 2006a). Им достались отягощенные долгами предприятия с плохой системой управления, без инвестиционных ресурсов, без рынков сбыта и без каких-либо источников дохода. А они нашли новые, в основном внешние рынки, ввели жесткий финансовый и управленческий контроль, инвестировали в них, сохранив

ТАБЛИЦА 17.6
Крупнейшие российские горнодобывающие и металлургические компании с указанием основных владельцев

Компания	Основной владелец	Сектор	Предыдущая деятельность
«Русал»	О. Дерипаска	Алюминий	Студент, биржевой трейдер
«Норильский никель»	В. Потанин	Никель, медь, металлы платиновой группы	Советский чиновник среднего уровня
«УГМК»	И. Махмудов	Медь	Торговая деятельность
«Мечел»	И. Зюзин	Сталь, уголь	Руководитель предприятия угольной промышленности
«Металло-инвест»	А. Усманов	Железная руда, сталь	Советский чиновник среднего уровня
«Северсталь»	А. Мордашов	Сталь	Менеджер среднего звена
«Евраз»	А. Абрамов, Р. Абрамович	Сталь, уголь	Студент, торговая деятельность
«НЛМК»	В. Лисин	Сталь	Менеджер среднего звена

Источник: Fortescue (2006a).

действующие предприятия и быстро превратив их в очень прибыльные, часто в неблагоприятных рыночных условиях. Став более уверенными в себе в условиях укрепления прав собственности и улучшения рыночных условий в конце 1990-х гг., они значительно увеличили объемы инвестиций за счет прибыли, заемных средств и ограниченного выпуска акций. Стремление обеспечить выпуск акций побуждало владельцев предприятий совершенствовать корпоративное управление (см. главу 9). С продолжением товарного бума в 2000-е гг. они продемонстрировали желание и возможности превратить свои компании в глобальные организации, работающие в сырьевом и металлургическом секторе, в том числе и путем активного приобретения зарубежных предприятий (Fortescue 2006b, 2009a; Kuznetsov 2008). И хотя мировой финансовый кризис конца десятилетия значительно

но остудил их пыл, они прошли через него без больших потерь и сохранили положение, позволяющее их компаниям расти и расширяться дальше.

Другая трактовка вклада олигархов в российскую экономику совершенно противоположна. Наблюдатели указывают на неприглядные стороны российского бизнеса 1990-х гг.: приобретение активов по подозрительно низким ценам с использованием сомнительных средств, случаи растаскивания активов и сделки в собственных интересах, включая возмутительное отношение к миноритарным акционерам, нарушение обязательств в отношении работников, включая низкую оплату труда, задержку зарплат и нарушение требований охраны труда, а также невыполнение обязательств перед обществом и страной, включая экологические нарушения и неуплату налогов⁶.

Я же придерживаюсь своей точки зрения. Хотя некоторые предприятия находятся в сложном положении или были закрыты из-за нерентабельности или истощения запасов, российская горнодобывающая промышленность остается рентабельной и работает на еще более рентабельную металлургическую промышленность так, как не смогла бы работать, если бы ее лишили активов или инвестиций. Ниже я вернусь к вопросу о необходимости инвестиций в геологоразведку и строительство новых рудников, а сейчас только приведу некоторые примеры инвестиций в действующие предприятия. Среди них — расширение Североуральского бокситового рудника компанией «СУАЛ» (Fortescue 2006b, 89), начало подземной разработки на Оленегорском руднике и строительство новых мощностей и внедрение новых технологий глубокой добычи на Ковдорском горно-обогатительном комбинате (Fortescue 2011).

Второе выдвигаемое олигархам обвинение касается их чрезмерного участия в политическом процессе. При Борисе Ельцине это участие заключалось в прямом влиянии на президента при ослаблении государства в условиях развала экономики, трудностей с управлени-

6. Эти взгляды, выраженные в работах Маршалла Голдмана, Джозефа Стиглица и Бернарда Блэка с коллегами, представлены в работе Стивена Фортескью (Fortescue 2006a, ch. 1; Фортескью 2008).

ем политической конкуренцией и внешними факторами. Часто приводится пример лоббирования Владимиром Потаниным схемы залоговых аукционов (которая принесла хороший выигрыш ему самому) и его последующее назначение на должность первого заместителя председателя правительства РФ для контроля за ее реализацией, на которой он работал с августа 1996 г. по март 1997 г. (Sakwa 2009, 55).

С приходом к власти Владимира Путина прямой доступ олигархов к президенту значительно затруднился. Хотя Путин в начале своего первого президентского срока дал ясно понять, что он готов к встречам как с отдельными олигархами, так и с их группой, и не отказывал им в праве лоббировать свои интересы, он уже выглядел не таким уступчивым, как Борис Ельцин (Fortescue 2006a, 108–111). Олигархи отреагировали усилением своего влияния в Государственной думе, спонсируя и финансируя кандидатов в депутаты. Использование Государственной думы для влияния на налоговую политику стало одной из причин ареста Михаила Ходорковского и банкротства компании «ЮКОС» (Fortescue 2006a; Sakwa 2009). Прямым результатом этих событий стала ликвидация контроля олигархов над парламентскими группами и значительное снижение политической роли крупного бизнеса (Fortescue 2006c).

Главными действующими лицами в этой истории и наиболее неутомимыми любителями применять схемы минимизации налогов были, конечно же, крупные нефтяные компании. За исключением долгой и темной истории с использованием схем толлинга в алюминиевой промышленности для минимизации налогов и, возможно, отмывания денег (Fortescue 2006b, 77–78), горнодобывающие и металлургические компании привлекали относительно мало внимания со стороны налоговых органов.

Однако не следует и преувеличивать степень отдаленности крупного бизнеса от политического процесса (Fortescue, 2006c), так как на него были наложены повышенные налоговые обязательства, а также широкие и неясно определенные социальные обязательства и обязательства поддержки национального престижа. В 2004 г. Виктор Вексельберг стал широко известен после покупки и возврата в Россию коллекции яиц Фаберже (Сухо-

вицкий 2004), а уже в недавнее время он был назначен директором инновационного центра «Сколково», являющегося проектом, ассоциируемым с именем Дмитрия Медведева. В течение всей своей деловой карьеры Виктор Вексельберг имел репутацию предпринимателя с высокой социальной ответственностью, что давало ему конкурентное преимущество при контактах с органами власти (Fortescue 2006b, 80).

Еще более важное экономическое значение имело то, что дело «ЮКОСа» стало сигналом о необходимости платить налоги и поддерживать занятость, по крайней мере на уровне, обеспечивающем социальную стабильность, особенно в моногородах, которых немало в минерально-сырьевом секторе. Случай Пикалево показал, что прямое вмешательство с высшего уровня власти немедленно последует, чтобы обеспечить выполнение таких обязательств. Весной 2009 г. в Пикалево, небольшом промышленном городе недалеко от Санкт-Петербурга, были закрыты сразу три предприятия, принадлежащие разным собственникам. Каждое из этих предприятий производило из нефелина три разных вида продукции — глинозем, цемент и карбонат, а закрытие предприятий было вызвано спорами в отношении цен, которые эти компании назначали друг другу, а также спором о цене нефелина, который они получали от поставщика минеральных удобрений — компании «Фосагро». Уволенные рабочие организовали публичный протест и перекрыли проходящее через город шоссе. Владимир Путин прибыл в город 4 июня 2009 г. и устроил владельцам закрытых компаний, включая Дерипаску, демонстративную выволочку. Ситуация в Пикалево была особенно сложной потому, что она была результатом сомнительного с коммерческой точки зрения решения советских органов власти проблемы отсутствия бокситов в стране (которая уже упоминалась выше и о которой мы еще расскажем подробнее). Когда коммерчески невыгодную схему стало невозможно поддерживать дальше, вмешался Путин, чтобы сохранить производство, обеспечив распределение затрат между вовлеченными в ситуацию компаниями (Fortescue 2009b).

Еще одним сложным случаем, который продемонстрировал характер отношений между путинским го-

сударством и олигархами, стала атака на Игоря Зюзина — владельца группы металлургических и угольных компаний «Мечел». На встрече, созванной для рассмотрения жалоб сталелитейных компаний на быстрый рост цен на уголь, Путин отреагировал на отсутствие Зюзина по болезни, сказав: «Игорь Владимирович должен как можно быстрее поправиться. Иначе к нему доктора придется послать и зачистить все эти проблемы» (Рожкова и др. 2008). Путин особенно критиковал угольный экспорт «Мечела», который осуществлялся по ценам ниже внутренних цен на уголь. Двумя днями позже Путин повторил атаку на Зюзина, обвинив его в трансфертном ценообразовании с целью минимизации налоговых платежей. А это — зловещее обвинение в условиях, сложившихся после дела «ЮКОСа» (Денисова 2008). Курсы акций «Мечела» обвалились и возникли разговоры о «новом деле „ЮКОСа“». Если Путин угрожал, говоря об уклонении от налогов и о направлении «налогового доктора», то другие официальные лица старались снизить накал, говоря лишь об ответственности «Мечела» за незначительный обман в ценах. «Мечел» согласился выплатить относительно небольшой штраф за свое нарушение (Fortescue 2009a, 258). Спустя несколько лет Путин выразил сожаление в связи с тем, какое воздействие его слова оказали на курсы акций «Мечела», но сказал он это, когда говорил, что Игорь Зюзин ведет себя уже образцово («Председатель», 2010a).

Кратко напомним, что в основе дела «Мечела» (а также и проблемы в Пикалево) лежали цены, которые российские горнодобывающие компании назначали металлургическим компаниям. Но сначала я закончу анализ отношений между крупными ресурсопотребляющими компаниями и государством Путина. Те многочисленные комментаторы, которые полагают, что Путин с упорством проводит долгосрочную и жесткую политику, направленную на установление полного контроля над минерально-сырьевым сектором, рассматривали мировой финансовый кризис как прекрасную возможность для Путина реализовать свои намерения.

Например, многие ожидали, что государство воспользуется моментом и использует финансовые трудности, которые испытывали некоторые из крупнейших горно-

добывающих и металлургических компаний, для того, чтобы национализировать их. В действительности в период кризиса никакая национализация не проводилась. И действительно, в постсоветский период в российской горнодобывающей промышленности была национализирована только одна компания — производитель титана «ВСМПО-Ависма». Это произошло в 2006 г., когда возглавляемая Сергеем Чemezовым государственная корпорация «Рособоронэкспорт» выкупила пакеты акций у основных акционеров компании. И хотя сделка принесла акционерам большие деньги, они согласились на продажу своих долей только после давления на них со стороны налоговых органов и прокуратуры (Плешанова, Степанова и Беликов 2006).

Известно и то, что, решая вызванные финансовым кризисом долговые проблемы, государственные банки предоставили компаниям экстренные кредиты с целью помощи в погашении полученных от иностранных банков кредитов, которые компании не могли обслуживать самостоятельно. Но и без программы экстренного кредитования задолженность компаний минерально-сырьевого сектора государственным банкам увеличивалась. В рамках программы группа «Евраз» получила 1,8 млрд долл. США для погашения кредита, полученного для приобретения производителя труб — канадской металлургической компании «Ipsco» (Fortescue 2009a, 267), а «Русал» получила 4,5 млрд долл. США. Представляется, что при получении кредита «Евраз» в качестве залога по кредиту использовала не акции, а только экспортную выручку двух своих предприятий — Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов (Федоринова 2009). «Русал» же передала Внешэкономбанку (ВЭБ) в качестве залога 25% Красноярского и Братского алюминиевых заводов и 25% акций «Норильского никеля» («Норникеля мало», 2009). Ситуация с «Норильским никелем» усложнялась в связи с тем, что до начала финансового кризиса Владимир Потанин получил у Внешторгбанка (ВТБ) кредит на сумму 3 млрд долл. США для финансирования покупки акций для себя. С началом финансового кризиса ему пришлось увеличить на 18% число передаваемых в залог акций «Норильского никеля», так как

их стоимость снизилась (Федоринова, Кудинов и Симаков 2009).

И хотя переданные в залог пакеты акций были недостаточны для того, чтобы обеспечить государству контроль за компаниями, они все же были достаточны для того, чтобы два банка-кредитора смогли ввести своих представителей в Советы директоров компаний-должников. В случае группы «Евраз» представитель банка был введен в состав советов директоров Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов. Он был выведен из состава совета только после погашения кредита в середине 2010 г. («Евраз» вывел представителя», 2010). А компания «Русал» свой долг еще не погасила, поэтому первый заместитель председателя Внешэкономбанка еще остается в составе Совета директоров «Русала». И Внешэкономбанк, и Внешторгбанк направили своих представителей в совет директоров «Норильского никеля» и были непосредственно вовлечены в борьбу основных акционеров компании между собой. Однако осталось неясно, поддерживали ли банки какие-либо разные стороны в этой борьбе или они преследовали свои собственные, единые (или государственные) интересы. Несмотря на периодические предупреждения (включая и от Путина) о том, что в случае невозврата полученных от госбанка средств заложенные акции будут переданы в государственную собственность («В. В. Путин выступил» 2009), оба кредита регулярно пролонгировались.

Случай «Норильского никеля» особо интересен не только потому, что «Норильский никель» является российской горнодобывающей компанией мирового значения, но и потому, что ее раздирали серьезный конфликт акционеров с того момента, когда в 2007 г. ее совладельцы Владимир Потанин и Михаил Прохоров решили идти каждый своим собственным путем. После того как Прохоров продал 25% и одну акцию «Норильского никеля» Дерипаске, тот начал борьбу с Потаниным и руководством компании. Потанину и Прохорову пришлось передать часть прав голоса государственным банкам-кредиторам, и те использовали их, чтобы определить состав Совета директоров компании, но не смогли помочь разрешить конфликт между акционерами.

В июле 2008 г. на должность генерального директора «Норильского никеля» был назначен Владимир Стржалковский, имевший давние и тесные личные отношения с Владимиром Путиным. Он сыграл определенную роль в конфликте собственников. Утверждая, что он — независимый посредник, Стржалковский часто выступал на стороне Потанина (Fortescue and Rautio 2011, 8–9). Хотя нет причин сомневаться, что Стржалковский непосредственно руководит текущей деятельностью компании, нет свидетельств и того, что он проводит при этом линию государства.

Владимир Путин представил прекрасно ситуацию, когда побывал на «Норильском никеле» в августе 2010 г. («Председатель» 2010б). Он дал ясно понять, что от компании ожидают выполнения своих социальных и экологических обязательств и что к ней будут применены меры государственного воздействия, если она окажется не в состоянии выполнять их. Но эти меры не будут заключаться в национализации предприятия или введения на нем государственного управления. Наоборот, они будут заключаться только в дополнительных вопросах при желании компании получить новые лицензии и в административных штрафах. При этом государство не будет вмешиваться в споры собственников компании или в управление ее текущей деятельностью.

Государственное регулирование горно-добывающего и металлургического сектора

В заявлении Путина выделяется государственное регулирование, а не прямая государственная собственность или государственное управление. Еще один пример российского подхода к регулированию может дать регулирование цен. Общий российский подход к политике антимонопольного регулирования заключается в регулировании цен, а не в предотвращении объединения компаний. В таких условиях внутренние потребители металлов превращаются в мощных лоббистов. Компании нефтегазового сектора начинали громко жаловаться в случаях,

когда цены на трубную продукцию быстро росли, также как и оборонные и другие компании «стратегических» отраслей (в частности, автомобильные) в случае роста цен на сталь. Эти жалобы поступали в ответственный государственный орган — Федеральную антимонопольную службу или прямо к заместителю председателя правительства Российской Федерации Игорю Сечину.

Затем производители металлов оказывали давление на поставщиков сырья и угля, используя для этого те же самые каналы. Однако у них было мало возможностей для маневра, в связи с тем что, как мы уже говорили, они сами являлись владельцами поставщиков железной руды и угля. При этом они оставались уязвимы, так как продавали свою продукцию на открытом рынке. (В табл. 17.7 представлены некоторые данные, характеризующие доходы от продаж третьим сторонам в горнодобывающей промышленности.) Поэтому, несмотря на стремление Путина представить дело «Мечела» с точки зрения уклонения от налогов, оно возникло как результат потока жалоб на рост цен на уголь, идущего сверху вниз по цепочке потребителей.

Более поздние ценовые споры уже были направлены против производителей металлов. Среди них — дело группы «Евраз» 2010 г. (вызвано продажами горячекатаной стали оборонному предприятию «Уралвагонзавод») и дело «Северстали» 2011 г. (продажа листовой стали автопроизводителю «АвтоВАЗ»). При этом поставщики железной руды и угля оказались в неудобном положении на заднем плане. На встрече всех главных игроков рынка автомобильной стали, которая была проведена во время дела «Северстали», Игорь Сечин дал сторонам неделю на достижение компромисса, добавив, что в противном случае к переговорам будут подключены поставщики стали и угля (Фиалко и Непомнящий 2011). И хотя неясно, каким образом реализация этой угрозы могла бы способствовать переговорам, она демонстрирует степень уязвимости горнодобывающих компаний.

Давление на правительство с целью добиться решения проблемы ценовых споров со временем возрастало. Все это демонстрирует нежелание государства устанавливать цены директивным путем и его стремление заставить компании договариваться между собой. В слу-

ТАБЛИЦА 17.7

Выручка от продаж третьим сторонам и от внутригрупповых продаж некоторых российских ресурсных компаний, 2010 г.
(в скобках приведены данные за 2009 г.)

	Выручка	Продажи третьим сторонам	Внутригрупповые продажи
«ММК»*	556 (94)	157 (52)	399 (42)
«НЛМК»	912	81	831
«Северсталь»	3484,3 (1870,8)	1989,7 (1146,9)	1494,5 (723,9)
«Евраз»	2507	736	1771
«Металлоинвест»	3463,0 (1687,6)	1393,2 (664,8)	2069,9 (1022,9)
«Русал» (глинозем)	12101 (8926)	611 (438)	1873 (1446)

* Только уголь.

Источник: Отчетность компаний.

чаях когда существует сильное политическое давление, направленное на сохранение какой-либо неконкурентоспособной отрасли промышленности, необходимость повысить конкурентоспособность путем регулятивного снижения стоимости производственных факторов (при наличии альтернативного, экспортного рынка для таких факторов) будет всегда представлять собой дилемму для правительства и создавать регулятивные риски для горнодобывающих предприятий и металлопроизводителей.

Когда требуется, российское государство всегда готово стать интервенционистским. Не будем завышать число случаев, в которых государство могло склониться к таким решениям. Владимир Путин является сторонником государственной собственности в экономике, хотя и с определенными оговорками. Его непосредственный опыт, связанный с несостоятельностью советской системы централизованного планирования, и его нежелание дать слишком много власти другим сильным государственным фигурам делают его осторожным. А так как дело «ЮКОСа» еще не забыто, государство предпочитает формулировать пожелания и затем дает возможность владельцам частных предприятий выполнять их. А если им это не удастся, то для исправ-

ления ситуации бывает достаточно демонстративного вмешательства, как в Пикалево, и некоторого административного давления.

Вопросы качества

Мы сделали довольно длинное, но необходимое отступление, посвященное политическим аспектам и государственному регулированию в горнодобывающей отрасли. А так как государственное вмешательство в работу отрасли меньше, чем можно было предположить, мы можем теперь рассмотреть действующие в отрасли экономические императивы и стимулы, которые определяются главным образом качеством российских минерально-сырьевых ресурсов.

Нельзя отрицать, что Россия обладает огромными минерально-сырьевыми запасами. В стране есть крупные месторождения почти всех полезных ископаемых, которые имеют разную коммерческую стоимость (Levine, Brininstool, and Wallace 2010). Основные вопросы касаются качества этих месторождений, т.е. качества запасов, минералогических структур, геологической и географической доступности и возможности пополнения запасов.

Некоторые полезные ископаемые остаются в дефиците на территории Российской Федерации. Наиболее удивительно то, что в России нет геологических условий для возникновения крупных месторождений бокситов высокого качества (Sehnke and Bond 1993). Со времени создания советской алюминиевой промышленности в 1920-х гг. и особенно в период послевоенного роста спроса на стратегический металл — алюминий в стране велся поиск новых запасов алюминиевых руд или их заменителей. Нефелин, являющийся побочным продуктом переработки апатита (минерал, которого очень много на Кольском полуострове), был опознан как один из заменителей бокситов уже на самых ранних этапах этого поиска. В разработку и использование технологии производства алюминия из нефелина были вложены значительные средства и силы, поэтому нефелин остается важным, хотя и проблематичным сырьем для российской алюминиевой промышленности. Он является основным

сырьем для Красноярского алюминиевого завода (который использует глинозем, полученный не из апатитов Кольского полуострова, а из местного сырья, переработанного в Ачинске), а также для Волховского и Пикалевского глиноземных заводов в Ленинградской области (Fortescue 2009b).

Поиск бокситов в советскую эпоху принес мало результатов, поэтому в 1970-е гг. было принято решение перейти на их импорт. Советский Союз сделал значительные инвестиции в добычу бокситов в Гвинее и весь добываемый объем перерабатывался в глинозем на специально построенном для этого заводе в Николаеве (Украина), которым теперь владеет компания «Русал». Одновременно отказались от планов расширять в стране производство глинозема из нефелина. И хотя в постсоветский период добыча бокситов увеличивалась на Урале и их открытая добыча началась на Средне-Тиманском руднике в Республике Коми (оба проекта были реализованы компанией «СУАЛ» до ее слияния с «Русал») (Fortescue 2008), зависимость алюминиевой промышленности от импорта бокситов остается высокой.

Результатом крушения Советского Союза стала также нехватка в России марганца и хрома, которые необходимы для производства ферросплавов. Советский Союз имел крупнейшие в мире запасы и объемы добычи марганца, но 75% этих запасов находились на Украине, которая также давала 86% всего объема добычи марганца в СССР, а остальную часть давали Казахстан и Грузия. Однако по мировым стандартам эти запасы были низкого качества. Сама же Россия располагала только пятью процентами советских запасов марганца, и их качество было низким (Данилянц, Заверткин и Харченков, 1999). Ситуация с запасами хрома была аналогичной — большую часть запасов и объемов производства давал Казахстан, а Россия давала только 2 и 2,5% этих объемов соответственно («Россия хочет ... Часть 1» н.д.).

И даже сейчас ситуация с марганцем почти не изменилась. Большую часть марганца и ферросплавов Россия импортирует с Украины («Россия хочет ... Часть 1» н.д.). Что касается хрома, то ситуация несколько улучшилась, так как Челябинский электрометаллургический комби-

нат, являющийся крупнейшим российским производителем ферросплавов, начал разработку месторождения на полуострове Ямал. При взгляде на это месторождение можно увидеть все характерные черты, которые отмечаются при обсуждении вопросов разработки российских полезных ископаемых. Среди них — низкое качество руды, означающее необходимость дальнейшего обогащения, ограниченное число выходящих на поверхность месторождений, что означает, что через несколько лет нужно будет начинать подземную добычу, и отсутствие инфраструктуры и, в частности, железнодорожных маршрутов, связывающих месторождения с основными потребителями сырья на Урале («Россия хочет ... Часть 2» н.д.).

Еще один металл, на нехватку которого в последнее время стали обращать большое внимание, это — уран. В связи с амбициозной программой развития ядерной энергетики, а также из-за того, что основная часть советских месторождений урановых руд находилась в Казахстане, в России начался поиск новых месторождений на своей территории и обсуждение возможностей совместной разработки зарубежных месторождений (Levine, Brininstool, and Wallace 2010, 35; Oxenstierna 2010; Dzaguto 2011).

Но хотя всякий отдельный случай нехватки полезных ископаемых может быть важен, все они не будут типичными. Россия имеет огромные запасы полезных ископаемых. Но, как уже сказано, их качество часто не соответствует количеству. Руды часто имеют низкое качество (Levine, Brininstool, and Wallace 2010, 35) и в них содержатся примеси, которые делают обогащение и переработку сложным и дорогим процессом. Они также залегают в местах со сложными геологическими условиями, усложняющими их добычу. Например, обширные месторождения титана в Республике Коми не разрабатываются потому, что титан содержится в руде вместе с тяжелой нефтью, что делает его извлечение коммерчески невыгодным делом (Fortescue 2011). Угольные месторождения в Республике Коми содержат уголь высокого качества, но характеризуются сложными геологическими условиями. Поэтому их приватизация была отложена на несколько лет, так как было трудно найти покупате-

ля (Богданов, Воинова и Петров 2008, 6–7). Большинство добычи в России ведется подземным способом. Так добывают даже те полезные ископаемые, которые добываются открытым способом наиболее эффективными добывающими предприятиями мира. Это относится и к бокситам Северного Урала, и к углю Республики Коми. Недавно была начата подземная добыча железной руды в Оленегорске, так как открытый карьер был выработан. Новый медно-никелевый рудник «Северный — Глубокий» компании «Норильский никель» на Кольском полуострове является подземным рудником, заменившим выработанный открытый карьер. Добыча апатитов в Хибинах также все чаще ведется подземным способом (Каплунов и Ломоносов 1999).

Последними факторами, определяющими качество российских запасов полезных ископаемых, являются отдаленность и климат. И хотя проблемы отдаленности и климата достаточно реальны, их не следует преувеличивать. В своей классической работе «Проклятие Сибири» (The Siberian Curse 2003, 48, 205) Фиона Хилл и Клиффорд Гедди критикуют желание Советского Союза и постсоветской России нести «затраты на холод» и инвестировать в развитие географически удаленных и климатически сложных регионов, считая такое стремление расточительством. При этом они исключают минерально-сырьевой сектор из своей критики. Я уже указывал на наличие уравнивающих «затрат на жару» в других частях света, где ведется поиск бокситов (Fortescue 2008). Некоторые из наиболее богатых российских месторождений полезных ископаемых, включая месторождения Кольского полуострова и огромные месторождения железной руды в Европейской России, не так уж и отдалены, а месторождения Восточной Сибири и Дальнего Востока становятся менее удаленными по мере ускорения экономического роста в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Однако отдаленность, несомненно, значительно увеличивает экономические затраты, а транспортные затраты составляют основную часть планируемых первоначальных затрат на новые проекты.

Проблемы качества имеют разное влияние на экономику минерально-сырьевого сектора. Как уже отмечалось, горнодобывающие предприятия беднее ме-

таллургических предприятий, поэтому интеграция в горнодобывающей промышленности была обратной вертикальной интеграцией.

Следствием минералогических проблем российских месторождений является сомнительная направленность на их «комплексное освоение». Это видно из уже приведенного примера с нефелином. Экономика производства оксида алюминия из нефелина основывается на том, что нефелин не является всего лишь попутным продуктом переработки апатитов в минеральные удобрения, но также имеет ценность благодаря попутным продуктам переработки нефелина в оксид алюминия — цементу и различным карбонатным продуктам. Такие экономические расчеты сомнительны и подвергались критике даже в условиях действия советских, довольно «эластичных» бухгалтерских правил. С возникновением рыночных условий они стали создавать проблемы в Пикалево и стали подвергаться еще большей критике (Fortescue 2009b). Примечательно, что подавая заявку на получение лицензии на разработку нового и перспективного месторождения рядом с предприятиями компании «Фосагро» в Хибинах, компания «Акрон» согласилась также производить нефелин и извлекать редкоземельные металлы из апатитового концентрата (Fortescue 2011).

Хотя в Пикалево использовать комплексный подход оказалось проблематично, так бывает не всегда. Применяя комплексный подход, горнодобывающим предприятиям в Ковдоре на Кольском полуострове удастся извлекать железную руду, нефелин и бадделеит из рудного тела, что позволяет им гибко реагировать на изменения рыночных условий (Fortescue 2011).

Еще одним следствием невысокого качества минерального сырья стал очень низкий уровень иностранных инвестиций в российскую горнодобывающую отрасль. Было бы легко списать все на плохой инвестиционный климат в России, особенно в ее стратегическом, минерально-сырьевом секторе. Россия имеет строгое законодательство о добыче полезных ископаемых, особенно в отношении доступа иностранцев к стратегическим активам, но оно не намного строже законодательств других стран. Иностранные компании должны полу-

чить одобрение правительства для приобретения более чем 10% акций компаний, занимающихся разработкой стратегических месторождений (5% для зарубежных государственных компаний) (Fortescue 2009c, 171; список стратегических месторождений приводится в: Перечень участков недр федерального значения 2009). Не отрицая сдерживающий эффект таких ограничений на иностранные инвестиции, укажем на показательное отличие ситуаций в нефтяной и горнодобывающих отраслях. Несмотря на то что мировые нефтяные компании подчиняются вышеуказанным ограничениям, они понимают, что у них нет выбора. Они должны продолжать работу, так как доступные им нефтяные запасы в мире ограничены. У мировых горнодобывающих компаний такой необходимости нет. Такие крупные компании как ВНР *Billiton* и *Rio Tinto*, давно имеют офисы в Москве, которые ведут поиск подходящих проектов в России. Но более привлекательные проекты всегда появляются в других частях света. Иностранные инвестиции в горнодобывающий сектор остаются на невысоком уровне, и нет признаков их увеличения в обозримом будущем. Одним из наиболее серьезных последствий отсутствия иностранных инвестиций в отрасль является отсутствие у российских горняков доступа к опыту мировых лидеров отрасли в области управления проектами. Как уже упоминалось, в последнее десятилетие существования Советского Союза и в период после падения коммунизма в России было открыто всего несколько новых шахт и рудников. В связи с этим возникают вопросы о том, будет ли российская горнодобывающая промышленность владеть необходимым технологическим и управленческим «ноу-хау» к тому времени, когда нужно будет начинать разработку новых месторождений.

Если иностранные горнодобывающие компании не хотят инвестировать в России, то российские компании проявляют большой интерес к инвестированию за рубежом уже с 2005 г. Некоторые наблюдатели связывают это с политическими рисками работы в России (Булатов 1998, 77 и далее; Andref 2003, 99). Однако факторы качества также играют свою роль. Самый наглядный пример — инвестиции компании «Русал» в производство бокситов и глинозема за рубежом. С самого начала у «Ру-

сала» не было другого выбора, кроме как искать поставщиков сырья за рубежом. Сначала компания нуждалась в них для поставки сырья на свои российские алюминиевые заводы, но затем замыслы стали шире и она стала приобретать зарубежные активы для продажи продукции на мировых рынках, используя их в качестве отдельного источника доходов. Другие российские производители металлов хотя и не имели неотложных потребностей, также инвестировали в геологоразведку и добычу за рубежом. Эти инвестиции сделаны, как и в случае «Русала», с целью поставки сырья зарубежным производителям металлов, а не для поставок российским предприятиям. Сказанное относится, в частности, к инвестициям российских сталепроизводителей, таких как «Северсталь» и «Евраз», в зарубежные компании, занимающиеся добычей стали и железной руды (Fortescue 2009a), а также к инвестициям «Норильского никеля» в Южной Африке и Австралии (Fortescue and Rautio 2011, 848). Таким образом, дело не только в сравнительном качестве российского и зарубежного минерального сырья, но также и в близости металлургических предприятий к зарубежным рынкам. Желание инвестировать в зарубежные месторождения минерального сырья отражает негативные оценки российских компаний в отношении возможностей на внутреннем рынке.

Следствием всех этих проблем качества является небольшое число новых шахт и рудников, которые были открыты в России в период после падения коммунизма. Покровский золотой рудник компании «Петропавловск» и Средне-Тиманский бокситовый рудник компании «Русал» — это одни из очень немногих проектов разработки действительно новых месторождений в России. Медно-никелевый рудник «Северный — Глубокий» компании «Норильский никель» в Заполярном на Кольском полуострове и проект на месторождении апатитнефелиновых руд «Олений Ручей» компании «Акрон» в Хибинах можно считать новыми проектами, но они все же возникли в результате расширения деятельности уже существующих предприятий. В то же время разработка таких крупных месторождений, как золоторудное месторождение «Сухой Лог» и Удоканское медное месторождение, не начинается.

Геологическое изучение недр

Вышеприведенный анализ экономики минерально-сырьевого сектора можно дополнить рассмотрением ситуации в российской геологоразведочной отрасли. Государство прекратило финансирование разведки полезных ископаемых в 1990-е гг., горнодобывающим предприятиям пришлось продолжать разработку уже имеющихся рудников. А наиболее смелые разрабатывали запасы, которые уже были открыты и разведаны в советский период. Группа «ИСТ», в которую входит занимающаяся добычей золота компания «Полиметалл», признает, что ее первоначальная стратегия добычи состояла в разработке уже разведанных месторождений (Федоринова и Сикамова 2008; Виньков и Гурова 2009, 43). А все перечисленные в предыдущем разделе новые рудники были разведаны в советский период.

Но в первой половине 2000-х гг. начали бить тревогу. Крупные промышленники и государственные чиновники стали призывать к стратегическому пересмотру вопросов финансирования геологоразведки. Компания «Полиметалл», например, к середине десятилетия поняла, что уже не может полагаться на разведанные запасы и скорректировала свою бизнес-модель, переориентируя ее на увеличение доли геологоразведочных работ (Федоринова и Сикамова 2008). Появились первые признаки близящейся нехватки целого ряда полезных ископаемых. В начале 2002 г. вопрос уже был закреплён в политической повестке дня, когда Государственный совет Российской Федерации (совещательный орган при Президенте Российской Федерации, состоящий из руководителей федерального и регионального уровней) утвердил документ, который в апреле 2003 г. был принят в качестве официальных «Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» (Граник 2002; «Основы» 2003). В конце 2004 г. Министерство природных ресурсов Российской Федерации, возглавляемое новым, энергичным министром Юрием Трутневым, представило правительству проект «Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырье-

вой базы России» на период с 2005 по 2020 г. Программа была утверждена в 2005 г. и дала толчок возобновлению государственного финансирования геологического изучения недр. Однако первоначальные цели достигнуты не были, поэтому программа была пересмотрена в 2008 г. и финансирование увеличено более чем вдвое до 544 млрд руб. Не менее 50% всех средств должно было быть потрачено на поиск углеводородов, что характерно для решений всех вопросов, касающихся использования природных ресурсов. Двенадцать процентов должно было быть израсходовано на поиск драгоценных металлов, 8% — на поиск железной руды, цветных и редких металлов и 7% — на поиск урановых руд. Программа предусматривала, что на каждый рубль государственных средств еще десять рублей будет добавлено горнодобывающей отрасли, а ее обязательства будут прописываться в лицензионных соглашениях. Программа предусматривала более высокую долю государственных затрат на поиск твердых полезных ископаемых (в соотношении 1:5) по сравнению с поиском углеводородов (1:20), а также большие затраты государства при работе в новых и трудных для освоения районах, таких как Восточная Сибирь (Трутнев 2011).

В ней также содержались планы (которые еще не реализованы до конца) создать из всех геологоразведочных предприятий единую корпоративную структуру под контролем Федерального агентства по недропользованию Министерства природных ресурсов, что предполагало отказ от приватизации многих из таких предприятий.

Одновременно с возобновлением государственного финансирования были предприняты усилия по стимулированию геологоразведочных работ. Для этого в Закон о недрах были внесены изменения, дающие открывшим новые месторождения организациям право их разработки, а также, при желании, их продажу другим недропользователям (Fortescue 2009c, 168). Предполагалось, что это создаст условия для внедрения модели «юниорской (junior)» геологоразведки (Виньков и Гурова 2009, 43).

Все эти направления были неоднократно подтверждены в разных документах. Внимание на академической

и промысловой геологии было дополнительно сосредоточено в «Стратегии развития геологической отрасли», утвержденной Правительством Российской Федерации в июне 2010 г. («Стратегия», 2010). Заявлялось, что результатом новой политики стал быстрый рост запасов. В конце 2010 г. Юрий Трутнев докладывал Владимиру Путину, что запасы увеличиваются такими темпами, которые превышают темпы истощения месторождений углеводородов, угля, золота и меди («Председатель», 2010с). Однако неясно, включают ли данные по восполнению запасов меди также и никель. Железная руда при этом не упоминалась. Также остается выяснить, приведет ли открытие новых месторождений к воспроизводству запасов, пригодных для коммерчески выгодного освоения.

Заключение

Не стоит слишком драматизировать проблемы российского минерально-сырьевого сектора. Экономика отрасли, как и взаимоотношения в ней, выглядят достаточно позитивно, позволяя необходимым сырьем обеспечить крупные металлургические предприятия, поставляющие металлы на внутренний рынок и успешно конкурировать на мировых рынках. Однако стоимость сырья составляет значительную долю совокупных издержек российских металлопроизводителей (см. табл. 17.8). По мере сглаживания преимуществ отрасли (полная амортизация активов, невысокие затраты на оплату труда, относительно невысокие «унаследованные» и социальные затраты) и возрастания проблем качества сырья при истощении запасов стоимость минерального сырья может вырасти. А это будет угрожать уже конкурентоспособности российской металлургической промышленности. При этом перед правительством и руководителями компаний встанут сложные вопросы, касающиеся уровня финансирования геологоразведочных работ и разработки новых месторождений за счет вложений в переработку и производство. Еще более сложным окажется вопрос о пределах привлечения иностранных компаний для решения проблем российского минерально-сырьевого сектора,

ТАБЛИЦА 17.8
Распределение производственных затрат (%) сталелитейных
подразделений некоторых компаний, 2010 г.

	«ММК»	«НЛМК»*	«Северсталь»	«Евраз»
Оплата труда	6,2	13,1	10,1	7,9
Энергоснабжение	7,9	15,5	8,1	8,2
Сырье	68,8	59,4	75,2	57,8
металлолом	11,0	18,8	14,1	15,2
железная руда	21,8	4,9	11,0	18,6
Другое	17,1	12,0	6,6	26,1
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

* Консолидированные данные по группе.

Источник: Отчетность компаний.

а также о степени ориентации российских компаний на зарубежные для того, чтобы избежать этих проблем.

Дополнение

Российские производители стали и цветных металлов, являющиеся основными владельцами и потребителями предприятий горнодобывающего сектора, в последние годы находились в тяжелом положении из-за плохой рыночной конъюнктуры на внутреннем и зарубежных рынках. Хуже всего было тем, у кого были высокие показатели долга. «Русал» пережил несколько реструктуризаций своего долга, но они прошли довольно легко, что указывало на то, что его кредиторы (в основном государственные банки) смогли его поддержать. Совсем другая ситуация была у сталелитейной и угледобывающей компании «Мечел», будущее которой оставалось неясным даже во время написания этих строк. Если «Мечел» потерпит крах, то это приведет к единственному серьезному изменению в структуре отрасли и ее акционеров в описываемом в настоящем дополнении периоде.

Реагируя на возникающие трудности, компании значительно сокращают зарубежные инвестиции и в боль-

ТАБЛИЦА 17.9

Основные финансовые показатели восьми крупнейших российских горнодобывающих и металлургических компаний за 2013 год, в млн долларов США

	Выручка	EBITDA	Чистая прибыль	Чистая задолженность	Капитальные расходы
«НЛМК»	10 909	1 505	189	2 702	756
«Северсталь»	13 166	2 063	156	3 718	1 200
«Евраз»	14 411	1 821	-572	6 534	902
«ММК»	8 190	1 223	-2 735	3 173*	3 082
«Металлоинвест»	7 324	2 240	1 080	5 443	478
«Мечел»	8 600	731	-2 900	8 600	558
Норильский никель»	11 489	4 198	765	4 584	1 989
«Русал»	9 760	651	-3 222	10 109	553

* Совокупный долг

шинстве случаев отказываются от стратегий прямых зарубежных инвестиций, снижают капитальные расходы, включая расходы на геологоразведку и новые проекты, и сокращают рабочие места. Из восьми перечисленных в таблице компаний только одна, «Норильский никель», увеличила число работников в 2013 г. Остальные же уволили примерно 33 тысячи человек, из которых 19 тысяч уволила только компания «Мечел». Основная часть сокращений связана с продажей зарубежных предприятий, а закрытие российских предприятий остается редким явлением. «Русалу», однако, удалось прекратить выплавку алюминия на своих несибирских заводах, хотя и на условии наращивания последующих технологических операций на этих заводах. Правительство также в принципе согласилось оказать помощь компаниям, желающим закрыть некоторые предприятия, но на это предложение пока никто не отозвался.

Их владельцы, а также и кредиторы, пока уверены, что их основные конкурентные преимущества, включая доступность дешевого сырья и низкие операционные издержки, помогут им преодолеть трудности.

Библиография

- Богданов, И. Б., О. А. Воинова и Б. В. Петров. 2008. «Минерально-сырьевой потенциал Северо-Западного Федерального Округа», *Горный журнал* 7: 5–8.
- Виньков, А. и Татьяна Г. 2009. «Завод и воля», *Эксперт* (Декабрь 7–13), 38–43.
- «В. В. Путин выступил в Государственной Думе с отчетом Правительства РФ о результатах его деятельности за год». 2009. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, События, 6 апреля, доступно по адресу: <http://premier.gov.ru/events/news/3790>.
- Граник, И. 2002. «Президент не понимает нефтяников», *Коммерсант*, 27 февраля.
- Данильянц, С., В. Заверткин и А. Харченков. 1999. «Марганец: ресурсы и потребности», *Металлы Евразии*, 1: 34–36.
- Денисова, А. 2008. «Дело в налогах», *Ведомости*, 29 июля.
- Дзагуто, В. 2011. «Атом без границ», *Коммерсант*, 7 февраля.
- «„Евраз“ вывел представителя ВЭБа из состава Совета директоров НТМК и ЗСМК». 2010. *Finam.ru*, 1 июля, доступно по адресу: <http://www.finam.ru/analysis/newsitem4CFEE/default.asp>.
- Каплунов, Д. П. и Г. Г. Ломоносов. 1999. «Основные проблемы освоения недр при подземной разработке рудных месторождений», *Горный журнал* 1: 42–45.
- «Норникеля мало». 2009. *Ведомости*, 16 марта.
- «Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования». 2003 (21 апреля). Доступно по адресу: http://www.geol.irk.ru/isr/vmsb_r_494.shtml.
- Перечень участков недр федерального значения. 2009 (5 марта). Доступно по адресу: http://www.mnr.gov.ru/fics/part/8419_perechen_uchastkov.doc.
- Плешанова, Ольга, Вера Степанова и Дмитрий Беликов. 2006. «Налог на продажу», *Коммерсант*, 4 июля.
- «Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин провел в Челябинске совещание „О мерах по развитию черной металлургии“». 2010а. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий день, 23 июля, доступно по адресу: <http://www.premier.gov.ru/events/news/11474/>.
- «Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин встретился с работниками ОАО ГМК „Норильский никель“». 2010б. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий день, 31 августа, доступно по адресу: <http://www.premier.gov.ru/events/news/11981/>.
- «Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин провел рабочую встречу с министром природных ресурсов и экологии РФ Ю. П. Трутневым». 2010с. Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина, Рабочий

- день, 25 декабря, доступно по адресу: <http://www.premier.gov.ru/events/news/13622/>.
- Промышленность России. Статистический сборник.* 1996. М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике.
- Промышленность России. 2010 г.* 2011. Москва: Федеральная служба государственной статистики.
- «Россия хочет ферросплавить Украину. Часть 1». н. д. Ekspometall.ru, доступно по адресу: <http://ekspometall.ru/stati/15-rossiya-xochet-ferrosplavit-ukrainu-chast-1.html> (доступ 6 февраля, 2011 г.).
- «Россия хочет ферросплавить Украину. Часть 2». н. д. Ekspometall.ru, доступно по адресу: <http://ekspometall.ru/stati/14-rossiya-xochet-ferrosplavit-ukrainu-chast-2.html>, (доступ 6 февраля, 2011 г.).
- Рожкова, М., Г. Столяров, Е. Дербилова и Ф. Стеркин. 2008. «Речь ценой в 5 млрд долларов», *Ведомости*, 25 июля.
- «Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года», 2010. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации, No. 1039-р, 21 июня, доступно по адресу: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101875>.
- Суховитский, К. 2004. «Вексельберг выставил Фаберже в Кремле». ВВС *Russian.com*, 18 мая, доступно по адресу: http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/russia/newsid_3725000/3725619.stm (доступ 10 января, 2011 г.).
- Труд и занятость в России. Статистический сборник.* 2010. М.: Статистика России.
- Трутнев, Ю. 2011. «Доклад на заседании правительства РФ», март 27, доступен по адресу: <http://www.trutnev.ru/i/prensa/70/doc.doc> (доступ 10 января, 2011 г.).
- Федоринова, Ю. 2008. «„Любые вещи в жизни временны“ — Алексей Мордашов, генеральный директор „Северстали“», *Ведомости*, 15 апреля.
- . 2009. «Присмотрят за Evraz», *Ведомости*, 18 февраля.
- Федоринова, Ю., В. Кудинов и Д. Симаков. 2009. «Потанин поделится банком», *Ведомости*, 11 января.
- Федоринова, Ю. и А. Сикамова. 2008. «Не люблю бизнесы дороже 1 млрд долларов», *Ведомости*, 2 июля.
- Фиалко, А. и А. Непомнящий. 2011. «Неделя на компромисс», *Ведомости*, 7 февраля.
- Фортескую, С. 2008. *Русские нефтяные бароны и магнаты металла. Олигархи и государство в переходный период.* М.: Столица-Принт.
- Andref, W. 2003. “The Newly Emerging TNCs from Economies in Transition: A Comparison with Third World outward FDI,” *Transnational Corporations* 12(2): 73–118.
- Bulatov, A. S. 1998. “Russian Direct Investment Abroad: Main Motivations in the Post-Soviet Period,” *Transnational Corporations* 7(1): 69–82.
- Fortescue, Stephen. 2006a. *Russia's Oil Barons and Metal Magnates. Oligarchs and the State in Transition.* Basingstoke: Palgrave.

- . 2006b. "The Russian Aluminum Industry in Transition," *Eurasian Geography and Economics* 47(1): 76–94.
- . 2006c. "Business-State Negotiations and the Reform of Tax Procedures in Post-Yukos Russia," *Law in Context* 24(2): 36–59.
- . 2008. "Location Decisions in the Russian Aluminium Industry," *Australian Slavonic and East European Studies* 22(1–2): 23–44.
- . 2009a. "The Russian Steel Industry, 1990–2009," *Eurasian Geography and Economics* 50(3): 252–276.
- . 2009b. "Putin in Pikalevo: PR or Watershed?," *Australian Slavonic and East European Studies* 23(1–2): 19–38.
- . 2009c. "The Russian Law on Subsurface Resources: A Policy Marathon," *Post-Soviet Affairs* 25(2): 160–184.
- . 2011. "Von Erzen und Oligarchen. Die Bergbauindustrie in Russlands Nordwesten," *OstEuropa* 61(2–3): 143–162.
- Fortescue, Stephen, and Vesa Rautio. 2011. "Norilsk Nickel: A Global Company?," *Eurasian Geography and Economics* 52(5): 1–30.
- Guriey, Sergei, and Andrei Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism," *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 131–50.
- Hill, Fiona, and Clifford Gaddy. 2003. *The Siberian Curse. How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kuznetsov, Alexei. 2008. "Russian Companies Expand Foreign Investments," *Russian Analytical Digest* 34 (February 6).
- "Lebed, Bykov battle over aluminum continues." 1999. *Russian Regional Report*, East-West Institute 4(34) (September 16).
- Levine, Richard M., Mark Brininstool, and Glenn J. Wallace. 2010. "The Mineral Industry of Russia," in *2007 Minerals Yearbook: Russia*. Washington, DC: U. S. Geological Survey.
- Oxenstierna, Susanne. 2010. *Russia's Nuclear Energy Expansion*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, FOI-R-3049-SE.
- Rumer, Boris Z. 1989. *Soviet Steel. The Challenge of Industrial Modernization in the USSR*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sakwa, Richard. 2009. *The Quality of Freedom. Khodorkovsky, Putin and the Yukos affair*. Oxford: Oxford University Press.
- Sehnke, Errol D., and Andrew R. Bond. 1993. "Russian Bauxite Resources: Current Assessment," *International Geology Review* 35(11): 1052–61.
- Steel Statistical Handbook 2000*. 2000. Brussels: International Iron and Steel Institute.
- Steel Statistical Handbook 2011*. 2011. Brussels: World Steel Association.
- Yorke, Andrew. 2003. "Business and Politics in Krasnoyarsk Krai," *Europe-Asia Studies* 55(2): 241–262.

ГЛАВА 18

АЛЕКСАНДР А. ГОЛУБ, МИХАИЛ КОЗЕЛЬЦЕВ,
АЛЕКСАНДР МАРТУСЕВИЧ, ЕЛЕНА СТРУКОВА

Вызовы реформирования природоохранного регулирования в России

ПРИРОДООХРАННОЕ регулирование является важным элементом четко функционирующих рыночных институтов. Оно работает с экологическими «внешними эффектами» (экстерналиями), снижая риски сбоев в работе рынка. Природоохранное регулирование не следует рассматривать как препятствие для экономического роста: нам не удалось найти строгих эмпирических доказательств в пользу того, что улучшение и усиление природоохранного регулирования помешало восстановлению экономики Центральной и Восточной Европы; что касается России, то мы не видим положительного влияния ослабления природоохранного регулирования на рост экономики. Теоретический анализ (например, Copeland and Taylor 2004) подтверждает отсутствие прямой связи между экономическим ростом в странах с переходной экономикой и силой или слабостью природоохранного регулирования и институтов в этих странах (т.е. совсем не обязательно верна так называемая гипотеза о «рае для загрязнителей»).

Другие факторы, такие как общий деловой климат, исполнение законов и уничтожение коррупции, представляются более важными и решительно необходимыми для инноваций и более зеленого и устойчивого экономического роста; для стран Центральной и Восточной Европы очень важна была также близость к Европейскому союзу.

России, как стране со стареющим и сокращающимся населением, будет трудно опираться на модель экономического роста, предполагающую экстенсивное использование природных и трудовых ресурсов. Напротив, на-

копление знаний, а также человеческого и социального капитала представляется более привлекательным вариантом обеспечения долгосрочного устойчивого экономического роста. Природоохранное регулирование — важный элемент этой модели. Во-первых, снижая загрязнение окружающей среды, природоохранное регулирование снижает риск для здоровья населения и, таким образом, защищает человеческий капитал. Во-вторых, создавая эксплицитную или имплицитную цену загрязнения, природоохранное регулирование посылает рыночные сигналы для направления частного и государственного капитала в новые технологии, что дает сравнительное преимущество экономике, основанной на знаниях. В следующем разделе говорится о стоимости загрязнения окружающей среды. Два основных вывода заключаются в том, что состояние окружающей среды и условия для здоровья во многих городах и регионах России остаются очень плохими, что способствует развитию уже имеющегося демографического кризиса, снижает ожидаемую продолжительность жизни и качество жизни; а также в том, что для повышения своей конкурентоспособности России необходимо перейти к более «зеленой» (устойчивой) и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития. Ниже в настоящей главе представлена история природоохранного регулирования в России начиная с советского периода и до настоящего времени. Затем изложены основные принципы и рекомендации для реформирования природоохранного регулирования в России и сделаны некоторые выводы.

Стоимость экологической деградации и зеленого экономического роста

Динамика ВВП и загрязнения в России

Резкое сокращение объемов производства в 1990-е гг. естественно сопровождалось снижением объемов загрязнений (см. рис. 18.1).

Несмотря на снижение загрязнения воздуха в 1990-е гг., остается еще множество неблагополучных мест (напри-

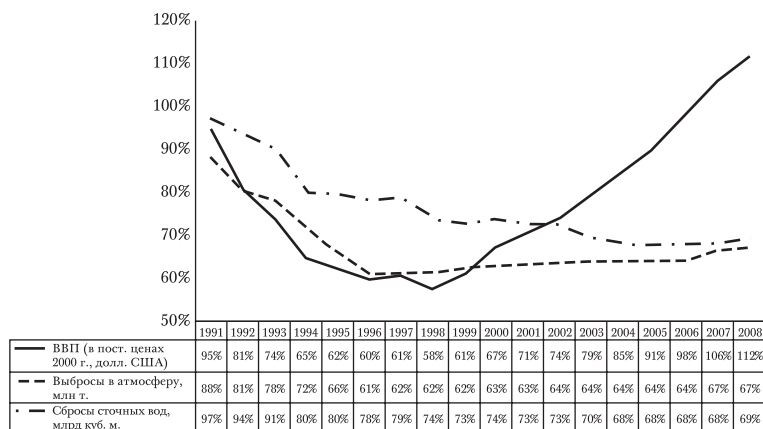


РИС. 18.1. Динамика ВВП, общий объем выбросов и сбросов в России (1990 г. = 100%)

Источник: Индикаторы мирового развития (2011) по ссылке: <http://data.world-bank.org/data-catalog/world-development-indicators>; www.gks.ru.

мер, такие города, как Челябинск, Череповец, Красноярск, Нижний Тагил), где концентрация вредных веществ в атмосферном воздухе значительно превышает *предельно допустимые концентрации (ПДК)*¹. Общее загрязнение атмосферного воздуха от стационарных и мобильных источников остается значимым фактором смертности и заболеваемости в стране, способствуя как имеющемуся демографическому кризису, так и низкому качеству жизни.

Социальная стоимость загрязнения воздуха и основные факторы риска для здоровья

Риск для здоровья, связанный с атмосферным загрязнением в российских городах в период перехода к рыночной экономике продолжительностью от пяти до десяти лет (1996–2001 гг.), оценивается в ряде исследований

1. Мнения, представленные в этой главе, принадлежат авторам, а не организациям, с которыми они связаны. В частности, приведенные в настоящей работе мнения и аргументы могут не выражать официальных взглядов Организации экономического сотрудничества и развития и правительств стран — членов Организации. ПДК определяет норматив качества атмосферного воздуха в России.

ТАБЛИЦА 18.1
Вклад различных причин смертности в общую годовую
смертность в России: абсолютные величины
(и на 100 тыс. человек)

	Россия
Годовая смертность от всех причин	2 225 332 (1540)
Загрязнение воздуха*	85 000 (160)
Туберкулез	29 800 (21)
Внешние причины, всего	312 000 (216)
Аварии на транспорте	39 500 (27)
Отравления	59 500 (41)
Самоубийства	57 000 (39)
Физическое насилие	41 000 (28)
Всего население, тыс. человек	144 500

* Оценка основана на первичных данных о смертности и концентрации твердых частиц в большинстве загрязненных городов; только для населения в загрязненных районах.

Источник: авторская оценка на основе данных о смертности Всемирной организации здравоохранения (доступ к базе данных в декабре 2004 г.).

2002–2008 гг. (Данилов-Данильян 2003; Strukova, Balbus, and Golub 2007). Даже после глубокого экономического спада 90-х уровень смертности от загрязнения воздуха в городах превосходил смертность от большинства других внешних причин и туберкулеза. В табл. 18.1 приведены данные о смертности из-за загрязнения воздуха, а также смертности от туберкулеза и внешних причин в России в абсолютных величинах и на 100 тыс. человек населения, подверженного указанным факторам.

Смертность, связанная с загрязнением воздуха, является одной из главных причин смертности в России. Ситуация еще более серьезна, если учесть заболеваемость, связанную с загрязнением воздуха. На каждые 100 тыс. детей до пятнадцати лет приходится приблизительно 17 тыс. случаев острых респираторных вирусных инфекций в год. Эта ситуация могла быть еще хуже, если бы не относительно низкая плотность населения на большей части территории России. Для сравнения: на Украине связанная с загрязнением воздуха заболеваемость приблизительно втрое выше из-за более высокой

концентрации $PM_{2.5}^2$ в атмосфере и более высокой плотности населения, подверженного действию атмосферных загрязнений (см. Strukova, Golub, and Markandya 2006).

Эта ситуация способствует текущему демографическому кризису в России и существенно увеличивает бремя для государственной системы здравоохранения. По оценкам, экономические потери от загрязнения воздуха в России достигают 4–5% ВВП, в то время как в Западной Европе эта цифра составляет 1–2%, на Украине около 4%, в Латинской Америке — порядка 3%, а в странах с высокой загрязненностью и быстрорастущей экономикой, таких как Китай, потери от загрязнения воздуха составляют 5–9% ВВП³.

Оценка загрязнения воздуха как причины смертности и заболеваемости была сделана с применением коэффициентов «доза—ответ», которые связывают концентрацию загрязнителей атмосферного воздуха с последствиями для здоровья⁴. За последнее десятилетие было проведено почти 100 различных российских исследований риска для здоровья человека или включающих анализ рисков как важный элемент исследования. Эти работы показали, что среди сотен загрязняющих веществ, находящихся под контролем российского законодательства, лишь небольшая группа этих веществ (в основном $PM_{2.5}$ и диоксид серы SO_2) вызывает до 90% риска для здоровья человека от загрязнения воздуха.

Одно важное наблюдение заключается в выявлении ведущей роли выбросов $PM_{2.5}$ в общем риске смертности и заболеваемости. Связанный с твердыми частицами риск, оцененный в различных исследованиях, превысил риск от канцерогенов с фактором от 100 до 1000 (Данилов-Данильян, 2003). Таким образом, недавние исследования направлены на изучение этой небольшой группы загрязнителей воздуха.

В работе Поупа и соавторов (Pope et al. 2002) приводится эпидемиологическая информация для установле-

2. $PM_{2.5}$ означает частицы диаметром 2,5 микрон и меньше, PM_{10} означает частицы диаметром 10 микрон и меньше.

3. Расчеты авторов основаны на различных исследованиях стоимости деградации окружающей среды.

4. Этот метод объясняется в Ostro (2004).

ния связи между всеми причинами неслучайной смертности, в том числе смертности от сердечно-легочных заболеваний и рака легких, и концентрацией $PM_{2,5}$. Эксперты согласны с тем, что исходя из результатов исследований, проведенных на сегодняшний день в мире, коэффициенты риска, или коэффициенты «доза—ответ» при изменении загрязненности воздуха $PM_{2,5}$ (Pope et al. 2002), по всей видимости, являются лучшими из имеющихся аргументов, объясняющих фактор смертности, вызванной загрязнением атмосферного воздуха твердыми частицами.

Оценка годовой величины экономических потерь от вреда здоровью, нанесенного загрязнением воздуха в городах, включает стоимость смертности и заболеваемости. Стоимость смертности обычно основана на оценках стоимости риска смертности при потере одной среднестатистической жизни (ССЖ) — денежного эквивалента ценности, которую общество присваивает спасению одной жизни, когда неизвестно, о чьей именно человеческой жизни идет речь.

Однако обобщающих исследований ССЖ в России не проводилось, откуда следует, что ССЖ нужно выводить из исследований похожих на Россию стран. Подавляющее большинство исследований ССЖ проводилось в странах со значительно более высокими уровнями дохода, чем в бывшем Советском Союзе. Корректировка оценок ССЖ в этих странах с учетом российского ВВП дает оценку ежегодных экономических потерь, связанных с загрязнением атмосферного воздуха, порядка 4–5% ВВП⁵.

Связь между уменьшением рисков для здоровья и выбросами парниковых газов

В ряде исследований демонстрируется тесная связь между снижением объема эмиссии парниковых газов и сокращением риска для здоровья человека, связанного с загрязнением воздуха в России. Сжигание ископаемого топлива — главный источник загрязнения частица-

5. См. Golub and Strukova (2008), где использовано значение ССЖ около 280 000 долл.

ми PM_{10} и $PM_{2,5}$ и, следовательно, главный фактор риска для здоровья человека из-за загрязнения воздуха. Таким образом, борьба с выбросами парниковых газов и защита здоровья человека тесно связаны, а это означает, что внутренняя политика, направленная на снижение объемов выбросов углерода, является важной предпосылкой увеличения ожидаемой продолжительности жизни и повышения качества жизни. Кроме того, внутренняя политика относительно выбросов CO_2 может быть ориентирована на снижение экономических потерь от деградации окружающей среды, поскольку ущерб здоровью в связи с загрязнением воздуха составляет приблизительно 90% от общей величины указанных потерь (Golub 2008).

Качество воздуха в значительной степени определяется соотношением источников энергии в России. Главная проблема заключается в потенциальном увеличении доли угля в топливе. При прочих равных условиях увеличение потребления угля при производстве электроэнергии на 20% приводит к потере дополнительных 118 тыс. лет жизни по всей стране. Это означает дополнительную потерю от 10 до 15 тыс. жизней ежегодно по всей стране в связи с повышением уровня загрязнения воздуха в результате сжигания дополнительных объемов угля.

Снижение объемов сжигания ископаемого топлива приводит к снижению объемов эмиссии парниковых газов и к сопутствующему уменьшению обычного загрязнения воздуха. Линейной зависимости между эмиссией парниковых газов и риском для здоровья нет: важную роль в определении риска, связанного с этим источником эмиссии, играют такие факторы, как расположение электростанции, рассеивание обычных загрязнителей, выбрасываемых при сжигании ископаемого топлива, плотность населения в загрязненных районах. Денежный размер экономии, достигаемой при отсутствии ущерба для здоровья, составляет от 10 до 150 долл. на тонну CO_2 (расчет на основе Avaliany et al. 2006). Эти цифры показывают лишь местный сопутствующий эффект от сокращения объемов эмиссии парниковых газов и не учитывают глобальной социальной стоимости углерода, составляющей, по консервативным оценкам, порядка 20 долл./т CO_2 (см. Kopp et al. 2011). Масштаб сопутствующей выгоды от сокращения эмиссии парни-

ковых газов зависит от влияния на здоровье местных загрязнителей. Поэтому гармонизированная политика регулирования местных и глобальных загрязнителей могла бы быть важным институтом, способствующим более зеленому экономическому росту и инвестициям в России.

Выгодно ли России изменение климата?

Распространено ошибочное, на наш взгляд, мнение о том, что Россия выигрывает или в будущем выиграет от климатических изменений⁶. Это не так. Даже если России будет выгодно небольшое увеличение средней годовой температуры, более заметные климатические изменения могут привести к существенным потерям в ВВП. Если среднегодовая температура на земном шаре повысится не на 2°C, а на 4°C, то годовой ущерб для ВВП России может составить 5% (если взять за основу функцию ущерба из модели DICE-2007, см.: Nordhaus 2008). Более того, последствия изменения климата являются в высшей степени неопределенными. Если чувствительность климата выше, чем ожидается, и/или социально-экономическая система более уязвима для климатических изменений, то и вышеупомянутый ущерб для здоровья, как и существенные изменения в производственной сфере могут оказаться более весомыми (см.: Golub 2008). В условиях неопределенности последствий изменения климата *гибкость* является ценным принципом в арсенале разработчика политики. На рис. 18.2 показано вероятностное распределение экономического ущерба для России в случае повышения среднегодовой температуры при отсутствии изменений в общем подходе к этому вопросу.

На рис. 18.2 показано, что имеется почти 20-процентная вероятность того, что экономический ущерб от изменения климата превысит 10% ВВП. При неопределенности как ущерба от изменения климата, так и стоимости сокращения объемов эмиссии парниковых газов краткосрочная климатическая политика представляет собой

6. Мы сомневаемся, что даже небольшое повышение температуры будет выгодно России. На самом деле есть несколько причин думать иначе; см., например, Данилов-Данильян (2003).

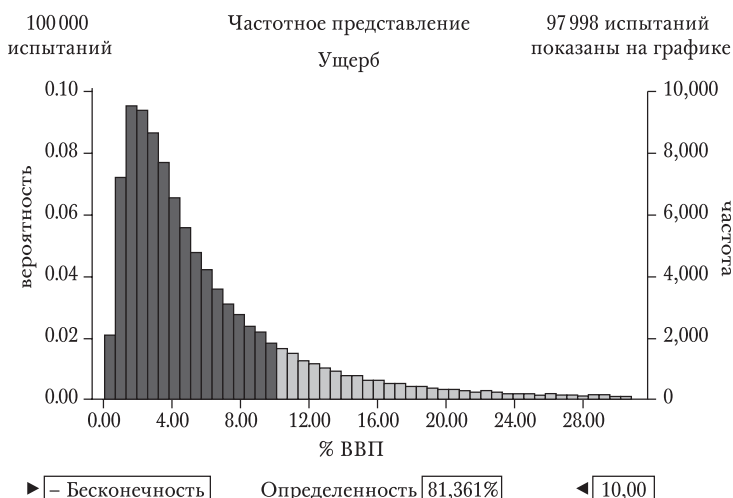


рис. 18.2. Экономический ущерб для России в 2100 г. при продолжении текущей политики: риски и неопределенность

Примечание: Предполагается повышение среднегодовой температуры в мире примерно на 3°C к 2100 г.

инструмент управления рисками для сохранения гибкости, откладывающим необратимые решения, фиксирующие конкретные целевые значения эмиссии. Выгода от краткосрочной политики равна выгоде от гибкости, которую можно оценить как альтернативную стоимость климатической политики. Предполагая, что ожидаемая стоимость климатической политики после 2050 г. равна ожидаемой выгоде, альтернативная стоимость промежуточной цели в годовом исчислении равна 3,25% ВВП, а стоимость снижения объемов выброса парниковых газов не превысит 1% ВВП.

Снижение объемов эмиссии парниковых газов должно сопровождаться тщательно продуманной *адаптационной стратегией*. Россия уже испытывает на себе негативные последствия климатических изменений. Случаи экстремальных погодных условий, вызванные изменением климата, представляют собой самую значимую часть этого ущерба. Например, в результате аномальной жары 2010 г. погибло от 44 до 56 тыс. человек (<http://eco.ria.ru/shortage/2011129/501287374.html>; Ревич 2010). Даже по самым оптимистическим сценариям повышения тем-

пературы на земном шаре общие экономические потери России могут перевесить некоторые гипотетические позитивные последствия изменения климата.

Природоохранная и энергетическая политики и переход к зеленому росту и развитию

Существует два аргумента в пользу того, что России срочно необходима четкая природоохранная политика, основным элементом которой было бы регулирование:

- состояние окружающей среды и условия, влияющие на здоровье населения, во многих городах и регионах России остаются плохими, что способствует имеющемуся демографическому кризису и низкому качеству жизни;
- для повышения своей конкурентоспособности России необходимо перейти к более зеленой (устойчивой) и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития.

Для России, как и для многих стран с переходной экономикой, усилия по стимулированию зеленого развития часто не удавались из-за отсутствия эффективной энергетической политики. Рыночные реформы, предусматривающие постепенное повышение цен на энергоносители до уровней мирового рынка, что в принципе должно стимулировать более экономное энергопотребление, до сих пор были неспособны стимулировать массовое использование новых технологий, отчасти в связи с тем, что все еще слабы и ценовые сигналы и незначительно позитивное воздействие колебаний в энергопотреблении на прибыль. Дополнительные стимулы, создаваемые в результате эксплицитной или имплицитной цены углерода (внутренняя система ограничения выбросов парниковых газов и торговли разрешениями на выбросы, или налог на углерод) были бы полезны для обеспечения притока капитальных инвестиций в технологии, предусматривающие невысокое энергопотребление и небольшие выбросы.

Соблюдать ограничения на выбросы парниковых газов можно было бы путем повышения энергоэффективности,

перехода на более чистое топливо, такое как природный газ (или, по крайней мере, предотвращения скачка в потреблении угля), а также использования возобновляемых источников энергии. Политика ограничений выбросов при сжигании твердого топлива приносит большие дополнительные преимущества — прежде всего, как уже говорилось, снижение заболеваемости и смертности.

Для этого накопление капитала во всех мировых экономиках, в том числе российской, должно быть направлено по пути снижения углеродоемкости, чтобы объемы выбросов не росли и даже снижались по мере экономического роста. В целом существует два способа повлиять на этот процесс:

1. Проведение разумной внутренней природоохранной и энергетической политики, которая будет прямо воздействовать на инвестиционный выбор и Обеспечение стимулов для прямых иностранных инвестиций и технической поддержки, а также внедрение внутреннего углеродного регулирования.
2. Путь снижения выбросов предполагает замещение природного капитала человеческим, интеллектуальным и финансовым (прежде всего снижение расхода ископаемого топлива на единицу выпускаемой продукции). Политика, направленная на ограничение выбросов парниковых газов, могла бы быть катализатором зеленого роста, который опирался бы на квалифицированную рабочую силу, знания и более чистые технологии, эффективно использующие ресурсы, в противоположность экономическому росту, опирающемуся лишь на нефть и газ.

Таким образом, судьба будущих выбросов углерода в основном является функцией стимулов, которые направят потоки инвестиций по менее углеродоемкой траектории. «Прорывные инновации» — самый радикальный путь к снижению выбросов углерода в долгосрочной перспективе, так как они направлены на разрыв связи между экономическим ростом и ростом объемов выбросов парниковых газов. На рис. 18.3 показаны различные пути развития в зависимости от накопления капитала и объема выбросов углерода на единицу труда.

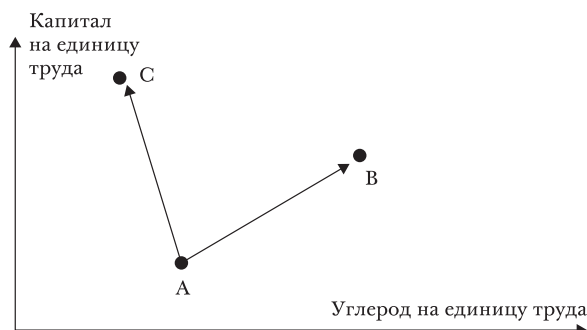


РИС. 18.3. Путь скачкообразных технологических инноваций и технологий низкого потребления углерода

Здесь мы рассматриваем три фактора производства: капитал, труд и энергию. Предполагается, что объем используемой энергии линейно связан с объемом выбросов углерода. Пусть А — текущий технологический уровень в развивающихся странах, а В и С — две разные целевые точки («пункты назначения»). Точка В предполагает меньшую скорость накопления капитала при росте энергопотребления и выбросов углерода на единицу используемого труда. С другой стороны, точка С описывает будущую экономику с более высокой скоростью накопления капитала, но со снижением выбросов углерода на единицу труда. Например, угольные электростанции с нулевыми выбросами представляют собой компромисс между накоплением капитала и выбросами углерода. Такой компромисс существенно влияет на траекторию будущих выбросов углерода. Стимулы для внутренних инвестиций в технологии низкого потребления энергии и углерода критически важны для реализации огромного потенциала снижения выбросов в странах с развивающейся и переходной экономикой за счет трансформации валового накопления капитала в направлении преимуществ, связанных с климатом и развитием.

Такие страны, как Россия, где, как отмечалось выше, население стареет и сокращается, не могут бесконечно развиваться на базе экстенсивного использования трудовых ресурсов и природных ресурсов и должны использовать альтернативные факторы экономического роста.

Модель экономического роста, сложившаяся в период 1999–2012 гг. и основанная на эксплуатации природных ресурсов, получении и перераспределении ресурсной ренты — уязвима при волатильности рынка нефти. Эта модель избегает инноваций и инвестиций в человеческий капитал и поэтому неизбежно упирается в свои границы. В то же время опыт таких стран, как Германия (ОЕСД 2012) и Южная Корея, говорит о том, что «озеленение» экономики помогает продвигать технологические инновации, тем самым способствуя поддержанию высокой конкурентоспособности экспорта и экономики в целом. Так же и в России — постепенное замещение природного капитала (который остается важным, но волатильным фактором экономического роста) знаниями, человеческим, физическим и социальным капиталом обеспечит более устойчивый рост.

Более подходящая России модель экономического роста должна подчеркивать рост скорректированных чистых сбережений⁷ (в противовес общепринятой величине чистых сбережений) как индикатора потенциала экономического роста. На рис. 18.4 показано нарастающее расхождение между чистыми национальными сбережениями и скорректированными чистыми сбережениями в России, которое увеличилось с 1998 г., когда ресурсная рента превратилась в важнейшую опору экономики.

Важно отметить, что хотя в 2000–2008 гг. Россия показывала высокие темпы экономического роста в терминах традиционно рассчитанного ВВП, в этот период очень слабо продвинулось развитие в плане технологической модернизации, структурных улучшений и социального развития. Более того, в терминах накопленного национального богатства (стоимость природных ресурсов и человеческого капитала плюс остаточная стоимость произведенного капитала плюс текущий валовый национальный доход) рост в 2000–2008 гг. был либо совсем небольшим, либо даже отрицательным из-за истощения природных ресурсов (особенно невозобновляемых) и сокращения человеческого капитала (сокращение

7. Скорректированные чистые сбережения равны чистым национальным сбережениям плюс расходы на образование минус истощение энергетических и природных ресурсов и экологический ущерб (World Bank 2006).

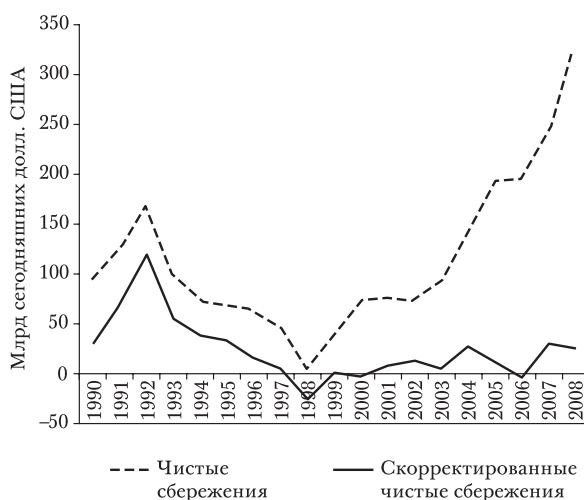


РИС. 18.4. Нарастание расхождения между чистыми национальными сбережениями и скорректированными чистыми сбережениями в России

Источник: Рассчитано на основе данных Всемирного банка

численности населения и ожидаемой продолжительности жизни; см. рис. 18.4).

Таким образом, Россия отчаянно нуждается в переходе к другой, более «зеленой» (устойчивой) и основанной на более широком наборе факторов модели экономического роста и развития. Такой рост возможен только на основе технологических инноваций, и природоохранное регулирование является одной из ключевых движущих сил для такого перехода. Грамотная природоохранная политика и регулирование могли бы создать стимулы для модернизации и структурных изменений еще в начале нулевых. Однако вместо этого природоохранные органы в России были существенно ослаблены. В следующем разделе мы расскажем о роли природоохранного регулирования в России в начале переходного периода в экономике и о его дальнейшей эволюции.

История природоохранного регулирования в России

Общая информация о природоохранном регулировании в Советском Союзе и СНГ

В Советском Союзе существовал явный разрыв между декларируемыми жесткими природоохранными требованиями и их реальным соблюдением и выполнимостью. Недостаток ресурсов в Советском Союзе не был главной причиной игнорирования экологических проблем. На самом деле охрана окружающей среды не входила в повестку дня коммунистических лидеров прошлого, приоритет которых был в извлечении и использовании природных ресурсов, развитии тяжелой промышленности и производстве вооружений. Ситуация начала меняться только с приходом к власти Михаила Горбачева в 1985 г. В этот период, продлившийся до распада Советского Союза в 1991 г., в природоохранную политику были введены инновации, которые получили дальнейшее развитие в начале 1990-х гг.

С началом грандиозной экономической и политической либерализации после распада Советского Союза произошли значительные сдвиги в развитии институтов природоохранного регулирования, включавшие введение процедуры лицензирования природопользования с установлением предельно допустимых объемов выбросов, сбросов и добычу природных ресурсов; платы за природные ресурсы, в том числе за их использование (потребление), а также повышенных величин платы за «чрезмерное» использование при превышении установленных нормативов; и платы за загрязнение окружающей среды в пределах установленных нормативов и лимитов с кратными коэффициентами за их превышение; создание системы экологических фондов и основ экономической ответственности за вред, причиненный окружающей среде.

Однако с 1996 г. эффективность и результативность природоохранной политики и институтов в России начала снижаться.

Управление охраной природы в бывшем СССР

Первым практически значимым событием в управлении охраной окружающей среды в Советском Союзе было введение в 1975 г. специальной главы об охране окружающей среды в соответствующий Государственный план экономического и социального развития СССР. В Конституции СССР 1977 г. впервые было заявлено о праве советского гражданина на безопасную и здоровую окружающую среду. Как и многие другие декларации о правах человека в Советском Союзе, это право не материализовалось. Тем не менее это был шаг в правильном направлении.

Принятая в СССР система норм, касающихся качества атмосферного воздуха, была основана на ПДК вредных веществ в атмосфере, которые определяют предельные допустимые значения для разовой и среднесуточной концентрации. Природоохранная политика не была приоритетом для советских лидеров. Тем не менее она приобрела популистский характер и нормы подчас были установлены на столь высоком уровне, что были практически недостижимы (концепция «нулевого риска для здоровья человека»). Например, ПДК для SO_2 была установлена на уровне $0,05 \text{ мг/м}^3$, тогда как в то же время в Соединенных Штатах она составляла $0,26 \text{ мг/м}^3$ (Golub and Gurvich, 1997). Как это часто случается в российской и советской истории, возник большой разрыв между строгостью норм и возможностью их исполнения.

Не было никаких видимых признаков того, что система могла измениться по инициативе сверху, но в 1980-х гг. широкая общественность, академические институты и общественные организации стали проявлять все больше внимания к проблемам экологии. Эти события сформировали основу для природоохранного движения в России. По мнению многих наблюдателей, защита окружающей среды стала одним из первых средств борьбы старого и нового режимов через открытие каналов для публичного распространения экологической информации, а также инструментом слома старого режима. В некотором смысле проблемы охраны окружающей среды сформировали первоначальную основу для широ-

ких демократических процессов в Советском Союзе (Ларин и др. 2003).

Период «перестройки»
(с 1980-х до начала 1990-х годов)

Почти сразу после прихода Горбачева к власти, особенно под воздействием чернобыльской катастрофы, усилилась дискуссия о необходимости создания отдельного органа государственного управления охраной окружающей среды. В 1988 г. был создан Государственный комитет СССР по охране природы, уполномоченный координировать большую часть работы, связанной с окружающей средой. Аналогичные комитеты были сформированы в республиках и регионах СССР. В это же время советское правительство начало развивать идеи новых методов управления охраной окружающей среды, аналогичных используемым в странах с рыночной экономикой (например, идея фонда накопления средств для охраны окружающей среды). Основные идеи, разработанные в то время, были закреплены в Государственном законе об охране окружающей среды, который был принят в РСФСР непосредственно перед распадом Советского Союза в 1991 г. Этот закон и лег в основу российского природоохранного законодательства на следующее десятилетие и позже. Он ввел в российское законодательство основополагающий принцип «загрязнитель платит», а также экономические инструменты охраны окружающей среды.

Экономическая либерализация (1991–1995)

В 1993 г. новое российское правительство приняло первый Национальный план действий по охране окружающей среды (НПДООС), где впервые была всесторонне изложена политика по охране природы в России в среднесрочной перспективе (Averchenkov 2002).

В начале 1990-х гг. в государственной российской природоохранной системе было три уровня управления: федеральное ведомство, природоохранные комитеты в субъектах Федерации (регионах) и местные комитеты на муниципальном уровне. Региональный и местный

уровни рассматривались как основание системы. Например, в 1998 г. из 5800 человек, занятых в государственных природоохранных учреждениях, 5000 работали в региональных и местных организациях. Начало 1990-х гг. характеризовалось быстрым развитием системы охраны окружающей среды в России. Существенно выросла роль регионов в реализации природоохранных мер, в основном в связи с возникновением источников финансирования через природоохранные фонды «на местах». Более того, был достигнут прогресс в развитии негосударственных экологических исследовательских центров, коммерческих консультационных центров и прочих учреждений, способствующих развитию рынка экологических услуг. В этот период складывалась международная кооперация и сотрудничество, улучшилась координация природоохранных ведомств, развилось экологическое образование и т.д.

Начиная с 1991 г. система платы за выбросы, сбросы и твердые отходы стала ключевым элементом государственного управления охраной природы в России. Были введены дифференцированные ставки платы за единицу выбросов и сбросов вредных веществ. Ставка платы за сверхнормативные выбросы и сбросы в пять раз превышала базовую ставку (Аверченков, Шевчук, Грошев, 1994).

Плата за выбросы и сбросы и штрафы за природоохранные нарушения стали главным источником дохода для одновременно формировавшейся системы экологических фондов (экофондов). Десять процентов всей собранной платы направляли в федеральный бюджет, а оставшиеся 90% распределяли между муниципальными, региональными и федеральными экофондами.

Постепенный институциональный упадок (1996–1999)

В августе 1996 г. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации было трансформировано в Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) РФ и отдельное Министерство природных ресурсов. Последнее получило полномочия координировать деятель-

ность, связанную с использованием природных ресурсов, в том числе водных (Averchenkov 2002).

Эта реформа понизила статус государственного природоохранного органа управления и оказала долгосрочный негативный эффект на природоохранную политику в России в целом. По российскому законодательству разработка политики находится в компетенции министерств, в то время как Государственный комитет обладает полномочиями только в области ее реализации. Таким образом, у Министерства природных ресурсов РФ стало больше реальной власти, чем у Госкомэкологии РФ, что наглядно указало на приоритет эксплуатации природных ресурсов перед защитой природы.

Существенное ослабление природоохранных политик и институтов (2000–2001)

17 мая 2000 г. Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) был официально распущен, а функции охраны окружающей среды были полностью переданы Министерству природных ресурсов РФ. Это был «конец истории» и сигнал для дальнейшего ослабления государственной системы охраны окружающей среды. Несколько неправительственных экологических организаций выступили с инициативой проведения общенационального референдума по вопросу создания в России независимого природоохранного института. По закону, необходимо было собрать по меньшей мере 2 млн подписей граждан в поддержку требования о проведении референдума. Активисты охраны природы собрали около 3 млн подписей (Ларин и др. 2003), из которых 2,5 млн были поданы на рассмотрение региональных избиркомов и 2,2 млн были признаны как удовлетворяющие законным требованиям. Однако Центральная избирательная комиссия не приняла результаты региональной проверки и «перепроверила» подписи. В результате петиция о проведении референдума была отклонена на основании признания удовлетворяющими законным требованиям лишь менее 2 млн подписей (Wernstedt 2002; Ларин и др. 2003).

Кроме государственных институтов, в этот период была нарушена и система платы за загрязнения. Эта пла-

ТАБЛИЦА 18.2
Доходы от платы за загрязнение в процентах от ВВП
и доходов консолидированного бюджета России

	Доходы от платы за загрязнение в % от ВВП	Доходы от платы за загрязнение в % от консолидированного бюджета страны	Плата за загрязнение (млрд руб.)
1995	0,1	0,4	1,6
1998	0,1	0,4	2,9
2001	0,1	0,3	7,6
2003	0,0	0,0	1,6
2006	0,1	0,1	13,8
2009	0,0	0,1	18,7

Источник: ОЭСР, Федеральная служба государственной статистики (<http://www.gks.ru>).

та не только снизилась со временем в реальном выражении, но и послужила предметом судебного разбирательства в 2002–2003 гг., когда дочернее предприятие «Норильского никеля», горнодобывающего и металлургического гиганта, подало иск в Верховный суд Российской Федерации о признании недействительным решения российского правительства, принятого в августе 1992 г., которое заложило основу для взимания платы за загрязнение. В результате продолжительной тяжбы система платы за загрязнения в 2002–2003 гг. была в значительной степени упразднена и объем собираемой платы упал на 75%. По оценкам, содержащимся в работе Ларина и соавторов (Ларин и др. 2003), соответствующие убытки государственного бюджета составили около 80 млн долларов в год. Хотя плата за загрязнения была введена заново практически сразу, она все еще слишком мала для того, чтобы влиять на поведение загрязняющих предприятий или для того, чтобы считаться существенным источником дохода. Динамика дохода от платы за загрязнения представлена в табл. 18.2. А в табл. 18.3 даны сводные данные о главных событиях в истории охраны окружающей среды в России.

Пока представляется маловероятным, что сегодняшнее природоохранное регулирование создаст существенные стимулы для охраны окружающей среды и будет

ТАБЛИЦА 18.3
Основные события в истории управления охраной окружающей среды в России

Советский Союз		1980-е — начало 1990-х	1991—1995	1996—1999	2000—2004	2005—2010
Основные элементы системы	Административно-командная система	Административно-командная система	Плата за загрязнение	Плата за загрязнение	Повторное введение платы за загрязнение	Вступил в силу Киотский протокол
	Предельно допустимые концентрации (ПДК)	Пилотный эксперимент с эко-номическими инструментами	Экологические фонды на использование природных ресурсов	Лицензии на использование природных ресурсов	Визмание платы за загрязнение частично приостановлено	Ратификация Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ)
		Лицензии на использование природных ресурсов	1991: Государственный закон об охране окружающей среды			Введение официальных правил расчета экологического ущерба от загрязнения воздуха, воды и почвы
Основные события	1975: Государственный план 1977: Конституция	1985: Начало перестройки 1988: Чернобыльская катастрофа 1988: Создан Государственный комитет по охране природы	1991: Министерство охраны окружающей среды 1993: План действий по охране окружающей среды 1995: Российский конгресс по охране окружающей среды	1996: Министество по охране окружающей среды 1996: Государственный комитет	2000: Роспуск Государственного комитета. Попытка проведения референдума	Спорадические попытки введения природоохранного регулирования на основе ПДК. Прекратил работу Национальный просект Всемирного банка по борьбе с загрязнением окружающей среды
	Экологические тенденции	Общее снижение загрязнения	Улучшение показателей качества окружающей среды и управления охраной природы	Продолжение улучшения качества окружающей среды	Рост объема выбросов от стационарных источников; снижение других экологических показателей	Рост объема выбросов от мобильных источников и объема образования отходов, увеличение числа лесных пожаров
Главная тенденция	Растущее внимание общества	Экология как катализатор демократической реформы	Быстрое развитие природоохранных институтов	Снижение приоритетности управления защитой окружающей среды	Экологические соображения практически исключаются из национально-го процесса разработки политики	Продолжение предыдущей тенденции, концентрация на участках повышенной экологической опасности (озеро Байкал, Химкинский лес); начало ликвидации прошлого экологического ущерба
Источник: собственная оценка авторов на основе различных источников.						

способствовать переходу к ресурсно эффективной и основанной на знаниях экономике. Необходимы радикальные улучшения, которые не могут заменить отдельные, кажущиеся крупными изменения, связанные с введением категории наилучших доступных технологий в российское законодательство. Далее мы приведем наш взгляд на усовершенствование природоохранной политики в России.

Будущее природоохранной политики в России

Какие улучшения необходимы для того, чтобы сделать российскую природоохранную политику более эффективной? Краткий ответ звучал бы так: развить полноценную систему управления охраной окружающей среды, природоохранной политики и регулирования, способную справиться с имеющимися на сегодняшний день проблемами. Существующей российской политике в области охраны окружающей среды не хватает стратегического видения и надлежащей координации различных секторов (энергетического, транспортного, коммунального и т.д.); в нем отсутствует качественная система сбора и обработки информации и данных. Последний фактор играет очень важную роль, потому что окончательное решение зависит от качества и полноты информации, полученной разработчиками политики, и от оценок, основанных на этой информации.

Несмотря на богатое разнообразие экологических оценок на национальном, региональном и местном уровнях (а также аналогичных оценок, содержащихся в отчетах международных и зарубежных организаций), лишь небольшая их часть используется в процессе принятия решений. По нашим оценкам, от 75% до 83% оценок опираются на официальные базы данных и статистику обычных информационных потоков для разработчиков политики в сфере охраны природы. Официальная статистика доминирует в «информационном пространстве», снижая ценность прочих источников информации. Необходимость создания «новой» информации как основы для новых оценок — одна из главных задач модернизации природоохранной политики в России.

Очевидно, что обычно новые оценки появляются в негосударственном секторе. Их делают независимые исследовательские группы, негосударственные организации и научные сообщества. Коммуникация между ними (а также с правительством) могла бы быть значительно улучшена. Тем не менее эти институты вносят свою лепту в имеющийся информационный капитал. В этом контексте будущая природоохранная политика должна быть более децентрализованной, так как наиболее эффективный подход к решению экологических проблем заключается в том, чтобы начинать действовать в местах возникновения этих проблем.

Получение новой информации и создание новых оценок являются предпосылками для внедрения методов и инструментов, которые можно использовать выборочно согласно интерпретации оценок, представляемой принимающими решения лицами.

Из нашего исследования следует, что (1) одной из главных задач природоохранной политики в России должно быть снижение экологических рисков и ожидаемого ущерба в случае реализации экологических рисков; и что (2) главные риски связаны с загрязнением воздуха обрабатывающей промышленностью, энергетическим и транспортным секторами, а также неочищенными сточными водами, промышленными и муниципальными.

Создание стимулов и финансирование природоохранных приоритетов

Проблема заключается также в создании адекватных стимулов и механизмов финансирования охраны окружающей среды. Для реализации задач природоохранной политики важно создать сильные стимулы для:

- предотвращения загрязнений, в том числе путем изменений в поведении производителей и потребителей и за счет повышения эффективности использования ресурсов, а также для сокращения и контроля загрязнений;
- развития природоохранной инфраструктуры и сектора природоохранных услуг;

- ликвидации прошлого загрязнения и восстановления экосистем;
- эффективного использования ресурсов, выделенных на природоохранную деятельность и инвестиционные проекты.

Критически важно создать достаточно сильные ценовые сигналы и прозрачное регулирование для того, чтобы направить частные инвестиции в модернизацию экономики на основе более эффективного использования ресурсов и более дружественных к окружающей среде производственных технологий.

Применение новых технологий требует существенных капитальных инвестиций, которые могли бы быть получены только путем использования инвестиционного потенциала внутреннего и мирового рынков капитала. Институциональные инвесторы, частные предприятия и венчурные фонды должны иметь некоторую степень определенности относительно потенциальной выгоды от инвестирования в технологии эффективного использования ресурсов и энергии, при пониженном потреблении углерода. Неустоявшиеся природоохранные нормы и отсутствие эксплицитной или имплицитной цены загрязнения увеличивают риски инвестирования в «чистые» технологии и, следовательно, повышают стоимость привлекаемого для этого капитала. Напротив, ясные нормы и гибкая цена загрязнения (цена разрешенного объема выбросов в системе ограничения выбросов и торговли разрешениями) снижают как риски, так и стоимость привлекаемого капитала.

Роль экономических инструментов

Экономические инструменты используются для достижения нескольких различных и отчасти противоречащих друг другу социальных задач:

- интернализации экологических экстерналий, среди прочего за счет установления платы за загрязнение для лучшего отражения полной экологической, экономической и социальной стоимости загрязнения

- в (ОЕСД 2004) представлены варианты реформы платы за загрязнение воздуха);
- создания адекватных стимулов, например для частных инвесторов, с целью продвижения зеленого роста и эффективного использования природного капитала и других ресурсов, а также обеспечения эффективного использования государственных ресурсов, выделенных для защиты окружающей среды;
 - мобилизации финансов для управления охраной природы и улучшения окружающей среды (например, восстановления конкретных экосистем).

Стимулы работают постольку, поскольку агенты экономической деятельности хотят избежать, или по крайней мере снизить, соответствующие издержки (например, экологические налоги, платежи и сборы) и/или потому, что агенты экономической деятельности хотят получить выгоду от экономических и налоговых стимулов, которые действуют на тех, кто улучшает природоохранные показатели своей деятельности и содействует очищению окружающей среды.

Таким образом, можно выделить две группы природоохранных экономических инструментов:

- налоги и сборы с загрязнителей с целью получения доходов для государственного бюджета и (или) для лиц, предоставляющих природоохранные услуги;
- обеспечение различных экономических и налоговых стимулов, а в некоторых случаях и предоставление государственных субсидий с использованием для этих целей общих налоговых доходов и (или) доходов, полученных благодаря инструментам первой группы (так называемый рециклинг доходов).

Передовой опыт заключается в том, что каждая задача природоохранной политики поддерживается минимальным числом наиболее результативных и эффективных по затратам инструментов, в идеале всего одним или двумя (ОЕСД 1994, 1995). На этом фоне мы рассматриваем доступные для России варианты решения ключевых сегодняшних природоохранных проблем, о которых говорится в настоящей книге.

Для стимулирования благоприятных для окружающей среды изменений в поведении потребителей рекомендуются следующие инструменты:

- акцизы на отдельную наиболее вредную для окружающей среды продукцию⁸, в том числе на автомобили, шины, смазочные материалы, пестициды, пластмассовую упаковку, батареи и аккумуляторы, асбестосодержащие материалы и ископаемое топливо. Этот налог особенно полезен для сокращения «рассеянного (диффузного) загрязнения» (из неточечных и нестационарных источников). Для некоторых видов продукции (например, автомобилей и ископаемого топлива) ставки налогов должны быть дифференцированы (от двух до четырех ступеней) в соответствии с их относительной опасностью для окружающей среды.
- установление системы удержания и возврата залоговой стоимости для стеклянной тары, пластмассовых бутылок, смазочных материалов, батарей и аккумуляторов, электронного оборудования и так далее.
- плата за сброс сточных вод в канализационную систему и утилизацию отходов в размере, покрывающем по меньшей мере эксплуатационные и ремонтные расходы на предоставление соответствующих природоохранных услуг, и интернализация связанных с ними природоохранных расходов (так называемые «тарифы, обеспечивающие устойчивое возмещение затрат», см. OECD 2009a, 2009b).
- плата за заготовку (изъятие) биологических ресурсов и использование природных объектов (например, для отдыха), плата за посещение заповедных зон (входная плата) и так далее.

Структура стимулов для производителей должна включать в себя следующее:

8. Есть продукция, производство, потребление или утилизация отходов которой (в конце срока использования) характеризуются особенно вредным воздействием на окружающую среду. Такая продукция вносит большой вклад в загрязнение и повышает риски для окружающей среды и здоровья человека.

- законодательное требование внедрения «наилучшей доступной технологии» (НДТ) в определенный срок для отдельных отраслей и секторов экономики, начиная с наиболее крупных загрязнителей. Формально требование использования НДТ уже получило «закрепление» в российском законодательстве, и это хороший знак, но главное в правильной интерпретации действия этого требования.
- экономические и налоговые стимулы для внедрения наилучшей доступной технологии для производства более чистой или «зеленой» энергии и продукции в ключевых секторах, таких как более чистое автомобильное топливо или энергосберегающие электрические лампы; а также для проектов, направленных на существенное повышение эффективности использования природных ресурсов и энергии, в совокупности с повышенными налогами (вплоть до запретительно высокого уровня) на особо неэффективные по энергопотреблению и вредные для окружающей среды производственные объекты и виды продукции.
- в отношении производства общественных благ — прямые государственные субсидии для приоритетной природоохранной деятельности и инвестиционных проектов в приоритетных областях: от восстановления экосистем до развития государственной природоохранной инфраструктуры (например, муниципальных полигонов, канализационных очистных сооружений).
- платежи и сборы за загрязнение в размере, отражающем природоохранную, экономическую и социальную стоимость загрязнения⁹, в сочетании со штрафами за сверхнормативное загрязнение и неисполнение требований природоохранного законодательства и регулирования.
- платежи за пользование экологическими услугами в размере, полностью покрывающем издержки по предоставлению этих услуг или, по меньшей мере, все расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание

9. Теоретически оптимальный размер платы соответствует той точке, где маржинальная экологическая выгода от снижения загрязнений равна маржинальной стоимости снижения загрязнения.

и ремонт (предполагается наличие государственных субсидий на капитальные расходы).

- взимание налога или арендной платы за землю в пределах так называемых санитарно-защитных зон (СЗЗ), устанавливаемых вокруг промышленных объектов и прочих стационарных загрязнителей воздуха¹⁰.
- административные и экономические стимулы для ликвидации прошлого загрязнения и нанесенного в прошлом экологического ущерба, в том числе компенсации за ущерб общественному здоровью и окружающей среде (предполагается, что ущерб, нанесенный бизнесу и прочим юридическим лицам, компенсируется путем стандартных правовых механизмов и процедур, установленных Гражданским кодексом).

Наконец, все агенты экономической деятельности должны платить за использование транспортной инфраструктуры, в том числе автомобильных и железных дорог, судоходных водоемов и каналов.

Большинство этих инструментов могут быть внедрены или уже используются в России, однако могут быть усовершенствованы путем повышения прозрачности, обеспечения целевого использования и ограниченности спектра и сроков субсидий, а также установления реалистичных сроков внедрения наилучших доступных технологий. Кроме того, сложной задачей является усовершенствование структуры и отладка имеющихся инструментов с целью обеспечения их результативности и эффективности.

Исходя из международной практики можно рекомендовать дополнительные меры и инструменты, в том числе следующие:

- запрет на использование производственных процессов с *неприемлемо высоким* риском и (или) ожидаемым

10. СЗЗ устанавливается так, чтобы на ее границе соблюдались ПДК (по загрязнителям воздуха). Здесь загрязнитель оказывается перед важной дилеммой: чем больше территория СЗЗ, тем выше сумма земельного налога (или арендной платы) за землю СЗЗ, но зато можно сэкономить на предотвращении выбросов и снижать расходы, смягчая требования к очистке «на конце трубы» и (или) за счет использования более дешевых, но более «грязных» производственных технологий.

- ущербом для окружающей среды и здоровья человека, с постепенным, в течение трех-десяти лет, закрытием предприятий, использующих такие производственные процессы с высоким ожидаемым ущербом, — отведенный срок должен предусматривать возможность модернизации соответствующих производственных объектов, если собственники не хотят закрывать их;
- дальнейшая дифференциация налогов, связанных с окружающей средой, а также штрафов, зависящих от уровня экологического риска и величины возможного ущерба для здоровья человека и окружающей среды от некоторых видов загрязнения, деятельности или продукции, с целью более полной компенсации ущерба, наносимого общественному здоровью, третьим сторонам и окружающей среде;
 - введение платы за «экосистемные услуги»;
 - совершенствование установленной законом системы распределения доходов, полученных за счет применения соответствующих природоохранных экономических инструментов, между уровнями бюджетной системы и специальными внебюджетными фондами.

Для усиления стимулов для производителей, а также поставщиков экологических товаров и услуг, определенная пропорция природоохранных расходов и инвестиций бизнеса, в том числе энергетического сектора, в предотвращение загрязнений (например, внедрение наилучшей доступной технологии) и/или их контроль (как, например, усовершенствование очистки «на конце трубы»), могут вычитаться из их обязательств по плате и сборам за загрязнение¹¹.

Достижение желаемого перехода к экологической политике, соответствующей реалиям XXI века, требует тщательного стратегического планирования, полноценных макроэкономической и отраслевых политик, а также сопутствующих структурных и институциональных изменений. Пакет политических мер должен включать, помимо прочего, «зеленую» реформу налоговой системы, включая усиление налогового бремени на экологически вредные факторы и его снижение для рабочей

11. Это налоговый стимул, соответствующий принципу «загрязнитель платит».

силы и производительного капитала (основных фондов), что способствовало бы продвижению необходимых структурных изменений и природоохранных инноваций в обрабатывающей промышленности, эффективности использования ресурсов (повышения продуктивности их использования), а также снижению выбросов, сбросов, образования отходов на единицу выпускаемой продукции. При этом недополученные доходы государственного бюджета компенсировались бы за счет:

- повышения и дифференцирования ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и платы за сбор (изъятие) биоресурсов — повышенные ставки НДПИ для предприятий нефтегазового сектора могут и должны комбинироваться с плавным снижением экспортных пошлин, что позволит избежать избыточного налогообложения нефтегазовой отрасли;
- введения адекватной оплаты экосистемных услуг;
- введения дополнительных налогов на продукцию, акцизов и эквивалентных им таможенных пошлин на отдельные виды продукции, вредные для окружающей среды, как указывалось выше; и более высоких ставок платы, сборов и штрафов, но за меньшее число загрязняющих веществ и вредных воздействий (самых значимых и вредных, простых для мониторинга и контроля).

Недостаточно просто ввести дополнительные налоги, платежи и штрафы на вредную для окружающей среды деятельность и продукцию. Важно также обеспечить надлежащие механизмы направления ресурсов на приоритетные природоохранные инвестиции в России, в том числе в развитие гармонирующей с окружающей средой инфраструктуры и внедрение наилучших доступных технологий. Среди этих механизмов следующие:

- институты развития, такие как российский банк развития (Внешэкономбанк), государственный инвестиционный фонд и инфраструктурный фонд, а также фонд энергетической эффективности, которые направляли бы средства в инвестиционные проекты раз-

- вития природоохранной инфраструктуры и на природоохранные инвестиции;
- механизмы финансирования, установленные соответствующими национальными политиками и стратегиями, связанными с окружающей средой, в том числе стратегиями по охране окружающей среды, энергетической, транспортной и водной стратегиями, федеральными целевыми программами (например, программой «Чистая вода»), приоритетными национальными проектами и другими аналогичными инструментами, а также поддержка аналогичных региональных программ из федерального бюджета;
 - восстановление системы экологических фондов и специальных фондов для экологических приоритетов, таких как вода;
 - государственные капитальные расходы на природоохранные инвестиции, для которых обычно используются ресурсы из других источников (например, частные кредиты и акционерный капитал, или же кредиты международных финансовых организаций);
 - государственные субсидии малообеспеченным домохозяйствам, призванные помочь им с оплатой базовых экологических услуг, таких как водная гигиена и утилизация отходов на муниципальном уровне.

Однако государственные фонды должны использоваться не по произвольным решениям высших государственных чиновников, а в рамках полноценного управления проектным циклом, предпочтительно на конкурентной основе. В случае выполнения природоохранных проектов частными предприятиями, поддержка должна осуществляться в основном в форме кредитов с низкой процентной ставкой, частичных гарантий по кредитам или субсидирования процентных ставок в коммерческом финансировании.

Большинство этих механизмов уже используются в России. Однако имеется большой потенциал для улучшений и (или) увеличения масштаба деятельности. Например, до сих пор в центре внимания отечественных и международных институтов развития, в том числе Внешэкономбанка и Европейского банка реконструкции и развития, находятся лишь сравнительно крупные

ТАБЛИЦА 18.4
Экономические инструменты решения текущих приоритетных задач в сфере защиты окружающей среды в России

Экологические приоритеты	Экономические инструменты		
	Получение дохода	Субсидии, в т.ч. «рециклинг доходов»	Комментарии
Снижение объемов загрязнения воздуха от мобильных источников	Дифференцированный акциз на ископаемое топливо; налог на автомобили и акциз на горюче-смазочные материалы; плата за пользование транспортной инфраструктурой	Государственные субсидии производителям более чистого ископаемого и моторного топлива, гибридных и электрических моторов и (или) автомобилей	Субсидии должны быть в основном в форме пониженных налоговых и процентных ставок, а также гарантий по кредитам; прямые субсидии в определенных случаях*
Снижение объемов загрязнения воздуха от стационарных источников	Повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых; налог или плата и штрафы за загрязнение; налог или арендная плата за землю в пределах СЗЗ; плата за выдачу экологических разрешений; возможность торговли «правами на загрязнение»; углеродный налог	Государственные субсидии производителям более чистой энергии, а также для ресурсо- и энергосберегающих проектов; а также производителям энергосберегающего оборудования и приборов (напр., энергосберегающих электрических ламп)	Субсидии должны быть, в основном, в форме пониженных налоговых и процентных ставок, гарантий по кредитам; прямые субсидии в определенных случаях*
Снижение объемов загрязнения водных ресурсов от точечных источников	Налог или плата и штрафы за сбросы в водные объекты; тарифы за отведение и очистку сточных вод	Государственные субсидии для (а) экологических водных проектов (оборотное водоснабжение, отведение и очистка сточных вод и т.д.) и (б) очистных сооружений	
Снижение объемов загрязнения водных ресурсов от неточечных источников (рассеянное (диффузное) загрязнение)	Акциз на загрязняющую продукцию (напр., дифференцированный акциз на пестициды и смазочные материалы); налог или плата и штрафы за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде (напр., за незаконное размещение отходов и другие нарушения режима водоохраных зон и СЗЗ)	Государственные субсидии (а) муниципалитетам, которые строят и эксплуатируют системы ливневой канализации; (б) для исследовательских работ и производителей менее токсичной загрязняющей продукции; (в) сектору обращения с отходами	

Экономические инструменты			
Экологические приоритеты	Получение дохода	Субсидии, в т.ч. «рециклинг доходов»	Комментарии
Обращение с отходами	Налог и таможенная пошлина на пластиковую тару (в т.ч. пластиковые бутылки); система удержания и возврата залоговой стоимости (напр., на стеклянную тару, шины, смазочные материалы, батареи и аккумуляторы); «расширенная ответственность производителей» (напр., система возврата батареек и аккумуляторов); плата за вывоз, очистку и утилизацию отходов)	Государственные субсидии на переработку и утилизацию некоторых видов отходов (напр., опасных)	Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные (льготные) кредиты и инвестиции в капитал частных компаний (напр., в проекты государственно-частного партнерства)
Ликвидация прошлого загрязнения	Принуждение загрязнителей к выплатам за прошлый и настоящий экологический ущерб	Государственные субсидии; Официальная помощь развитию	Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные кредиты
Модернизация и развитие природоохранной и транспортной инфраструктуры	Часть поступлений по земельному налогу и (или) будущему налогу на недвижимость (который будет введен в России) может быть использована на эти цели	Государственные субсидии; Официальная помощь развитию	Могут быть дополнены источниками возвратного финансирования, такими как субсидированные кредиты

* Прямые государственные субсидии всегда должны быть прозрачными и ограниченными в объеме и сроках.

проекты, связанные с экологией, в то время как на мелкие проекты выделяются очень ограниченные ресурсы. При этом малые муниципалитеты и предприятия имеют весьма ограниченный доступ к кредитам и капиталу в целом, в частности для своих природоохранных проектов. Чтобы решить эту важную проблему, российскому правительству следует рассмотреть возможность уве-

личения ресурсов, выделяемых через вышеупомянутые механизмы, особенно доли, направляемой на относительно небольшие природоохранные проекты муниципального уровня, а также проекты, реализуемые малыми и средними предприятиями.

В табл. 18.4 сведены экономические инструменты, рекомендуемые для решения сегодняшних приоритетных экологических задач, стоящих перед Россией. Они также помогли бы получить дополнительный доход, необходимый для финансирования различных мероприятий, приоритетной деятельности и проектов, связанных с окружающей средой.

Шаги в краткосрочной перспективе

Реализация всеобъемлющих реформ, о которых идет речь в данной статье, может занять много времени. Однако некоторые улучшения могут быть сделаны в ближайшем будущем. В связи с тем, что ущерб для здоровья человека от выбросов $PM_{2,5}$ составляет основную долю экологического ущерба, этот источник выбросов в первую очередь должен стать объектом целеполагания. Наибольший объем выбросов $PM_{2,5}$ связан с первичным и вторичным загрязнением, связанным со сгоранием ископаемого топлива. Следовательно, самый простой способ регулировать эти выбросы заключается во введении углеродного налога.

По сравнению с энергетическим налогом, который рассчитывается исходя из содержания энергии (в британских тепловых единицах BTU или тоннах нефтяного эквивалента и т.д.), углеродный налог, который рассчитывается на основе объемов выбросов CO_2 , создает относительно большее давление на уголь (при сжигании угля производится больше выбросов CO_2 на BTU) и поэтому как инструмент предпочтительнее. Налог на CO_2 создает относительное преимущество для использования природного газа вместо угля и повышает внутреннюю норму доходности использования альтернативных (безуглеродных) источников энергии. Если углеродный налог достаточно высок (более 50 долл. на тонну CO_2), он создает стимул для сбора и хранения углерода. Применение этой технологии заставило бы произво-

дить энергию при сжигании угля с нулевыми выбросами CO_2 и обычных загрязнителей. При пересмотре налоговой системы следует принимать во внимание тот факт, что в России существуют значительные запасы угля, которые могут быть использованы в будущем с применением технологий чистого сжигания.

Другая проблема, требующая внимания в ближайшем будущем — это участки повышенной экологической опасности. Согласно российскому законодательству каждый промышленный загрязнитель должен иметь санитарно-защитную зону (СЗЗ) вокруг объектов, производящих выбросы вредных веществ. Соблюдение режимов СЗЗ и водоохранных зон находится в компетенции органов санитарно-эпидемиологического надзора, и поэтому в основном сконцентрировано на воздействии на здоровье.

Учет в анализе рисков для здоровья населения создаст фундамент для нового подхода к установлению СЗЗ. Показатели выбросов с одной стороны и размер и форма СЗЗ с другой стороны должны устанавливаться таким образом, чтобы на границе СЗЗ соблюдались нормативы индивидуального риска. Как уже говорилось выше, существующая практика требует соблюдения норм ПДК, которые часто являются невыполнимыми.

Выводы

Социальная стоимость загрязнения в России остается высокой. Риск для здоровья человека является самой значимой составляющей экологического ущерба от загрязнения воздуха. Если принять во внимание деградацию природного и человеческого капитала, а также истощение природных ресурсов, экономический рост в России в период 2000–2008 гг. был очень незначительным или даже отрицательным.

Как показывает теоретический анализ, устойчивого экономического роста можно достичь при небольшом уровне воздействия на окружающую среду. В странах с переходной экономикой, особенно в России, есть большой запас квалифицированной рабочей силы, что является важной предпосылкой развития и распространения

инновационных технологий. Однако это временное преимущество, которое может быстро исчезнуть, если необходимые структурные изменения и переход к более «зеленой» и основанной на большем числе факторов модели роста и развития будут отложены.

Наше исследование показало, что гипотеза о «рае для загрязнителей» в случае России не подтверждается. Динамика экономических показателей и природоохранное регулирование в странах с переходной экономикой показывает, что политика расшатывания природоохранных институтов не создает сильных стимулов для инвестиций. Более важные предпосылки привлечения инвестиций и «озеленения» экономического роста имеются в большинстве развитых и некоторых развивающихся стран, однако отсутствуют пока в России.

В долгосрочной перспективе Россия может выбрать между двумя различными моделями технологических инноваций, связанных с защитой окружающей среды: «догоняющей» или «скачкообразной». Реализация догоняющей модели может привести к увеличению выбросов в абсолютном выражении при возможном снижении их интенсивности. Скачкообразный тип технологического прогресса, с другой стороны, мог бы создать условия для снижения выбросов — как в плане относительной интенсивности, так и в абсолютном выражении.

Разнообразие в обработке информации и широкий спектр независимых оценок, которые производятся различными заинтересованными группами (например, обзоры природоохранной деятельности, подготовленные ОЭСР и Европейской экономической комиссией ООН), следует использовать для создания полной картины состояния окружающей среды для разработчиков экологической политики и для облегчения поиска наилучшего пакета регулирующих мер и норм.

Переход к более «зеленой» и основанной на большем количестве факторов модели экономического роста и развития требует фундаментальной реформы природоохранного регулирования в России. Природоохранное регулирование, которое продвигало бы такую модель, должно иметь своей главной целью сокращение экологических рисков и ожидаемого ущерба. Укрепле-

ние природоохранного регулирования и установление четких целевых значений для выбросов продвинуло бы Россию к скачкообразной модели технологических инноваций. Этот путь привел бы к усовершенствованию природоохранной политики и регулирования, а также к сокращению загрязнения окружающей среды, сопровождаемому непрерывными инновациями и увеличением инвестиций.

Обычные загрязнения от сжигания ископаемого топлива составляют порядка 90% экологического ущерба, вызывая увеличение риска смертности и заболеваемости. Значительная часть этого загрязнения поступает от обрабатывающей промышленности, транспортного и энергетического секторов. Этот ущерб можно было бы «таргетировать» ужесточением экологических стандартов на основе оценки рисков. Источники выбросов в этом случае получали бы разрешения на выбросы на основе расчета рисков. Имеются современные технологии анализа рисков, которые были успешно протестированы во всем мире, в том числе в России.

Допустимые уровни риска и ожидаемого ущерба можно установить путем национального диалога о природоохранной политике и регулировании. Показатели риска могли бы быть центральным элементом при установке целевых объемов эмиссии загрязняющих веществ и вредных воздействий. Они также могут быть использованы для определения ПДК, особенно для контроля локальных загрязнителей. На $PM_{2,5}$, SO_2 и NO_x приходится наибольшая часть экологического ущерба¹². Они также являются побочными продуктами выбросов углерода. Анализ риска для здоровья и подход ПДК могут быть применены также и к этим загрязнителям.

Указанные подходы к улучшению природоохранной политики и регулирования можно поддержать налогом на ископаемое топливо или, что еще лучше, на выбросы CO_2 . Углеродный налог можно установить на уровне, достаточном для получения дохода, сравнимого со стоимостью деградации окружающей среды и природных ресурсов. Этот новый источник дохода может за-

12. NO_x —это химическая запись N_2O , NO_2 и всех остальных химических соединений азота (N) и кислорода (O).

менить другие налоги, главным образом налоги на труд и производительный капитал, или экспортные пошлины на энергоресурсы. Часть поступлений по этому налогу можно направить на субсидии для «зеленых» технологий. Этот налог может создать адекватные стимулы и способствовать будущей модели более зеленого и основанного на большем количестве факторов экономического роста и развития; он также является одним из основных пунктов в списке экономических инструментов, которые мы рекомендуем для решения экологических задач высочайшего приоритета в России.

Библиография

- Аверченков, А. А., А. В. Шевчук и В. Л. Грошев (сост.). 1994. *Экономика природопользования: Аналитические и нормативно-методические материалы*. М.: Минприроды России.
- Данилов-Данильян, В. (ред.) 2003 г. Климатические изменения: взгляд из России. Москва, ТЕИС Российский региональный экологический центр «Защита природы».
- Ларин, В., Р. Мнацаканян, И. Честин и Е. Шварц. 2003. *Охрана природы России: от Горбачева до Путина*. М.: КМК.
- Ревич, Б. 2010. «Волны жары и смертность населения», Демоскоп, по ссылке: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0439/tema04.php>.
- Avaliany, S., D. Dudek, A. Golub, and E. Strukova. 2006. "Ancillary Benefits of Climate Change Mitigation in Russia," *Mitigation and Adaptation Strategy for Global Change*, doi: 10.1007/s11027-006-2948-4.
- Averchenkov, A. 2002. "Note on Review of Russia's Potential to Realize its System of Environmental Assessment," prepared for How Well Is Environmental Assessment Working in Russia? Washington, DC: World Bank.
- Copeland, B., and M. Taylor. 2004. "Trade, Growth and the Environment," *Journal of Economic Literature*, 42(1): 7–71.
- Danilov-Danilian. 2008. "Controversies of Russian Climate Policy and Opportunities for GHG Reduction." In *Global Warming: Looking beyond Kyoto*, ed. E. Zedillo. Washington, DC: Brookings Institution Press, 157–74.
- Golub, A., and E. Gurvich. 1997. "Options for Revising the System of Pollution Charges in Russia: Results of an Aggregate Modeling Analysis," Environmental Discussion Paper No. 21, NIS-EEP Projects.
- Golub, A., and E. Strukova. 2008. "Evaluation and Identification of Priority Air Pollutants for Environmental Management on the Basis of Risk Analysis in Russia," *Journal of Toxicology and Environmental Health* 71(1): 86–91.
- Kopp, R., A. Golub, N. Keohane, and C. Onda. 2011. "The Influence of the Specification of Climate Change Damages on the Social

- Cost of Carbon," *Economics* 2011–22, available at <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2011-22>.
- Nordhaus, W. 2008. *A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1994. *Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*. Paris: OECD.
- . 1995. *Environmental Taxes in OECD Countries*. Paris: OECD.
- . 2004. *Reform of Pollution Charges in the Russian Federation*. Paris: OECD.
- . 2009a. *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation*. Paris: OECD, available at <http://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf>.
- . 2009b. *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing—Key Messages for Policy Makers*. Paris: OECD, available at <http://www.oecd.org/env/42350563.pdf>.
- . 2012. *Environmental Performance Reviews: Germany*. Paris: OECD.
- Ostro, B. 2004. *Outdoor Air Pollution: Assessing the Environmental Burden of Disease at National and Local Levels*, WHO Environmental Burden of Disease Series No 5. Geneva: World Health Organization.
- Pope, C. A. III, R. T. Burnett, M. J. Thun, E. E. Calle, D. Krewski, K. Ito, and G. D. Thurston. 2002. "Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality, and Long-term Exposure to Fine Particulate Air Pollution," *Journal of the American Medical Association* 287(9): 1132–1141.
- Strukova, E., J. Balbus, and A. Golub. 2007. *Saving Lives, Saving Money. Regulating Particulate Matter Air Pollution in Russia*. Washington, DC: Environmental Defense Fund.
- Strukova, E., A. Golub, and A. Markandya. 2006. *Air Pollution Cost in Ukraine*. Milan: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Wernstedt, K. 2002. "Environmental Management in the Russian Federation: A Next Generation Enigma," Discussion Paper 02-04, Resources for the Future.
- World Bank. 2006. *Where Is The Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.

ЭКОНОМИКА РОССИИ.
ОКСФОРДСКИЙ СБОРНИК
КНИГА I

Главный редактор издательства ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ
Научный редактор издательства АРТЕМ СМЕРНОВ
Выпускающий редактор ЕЛЕНА ПОПОВА
Корректор ОЛЬГА ЧЕРКАСОВА
Верстка ЯРОСЛАВА АГЕЕВА

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3-5, стр. 1



Подписано в печать 10.12.14.
Тираж 1000 экз. Формат 70×100/16
Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»
ОАО «Первая образцовая типография»
www.chpd.ru. Факс (496) 726-54-10, (495) 988-63-87
142300, г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1.

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

Спрашивайте в книжных магазинах

МОСКВА

Академия, специализированные магазины деловой книги
в РАНХиГС, просп. Вернадского, 82, (499) 270-29-78
Москва, ул. Тверская, 8, стр. 1, (495) 629-64-83, 797-87-17
Библио-глобус, ул. Мясницкая, 6/3, стр. 1, (495) 781-19-00
Московский дом книги, ул. Новый Арбат, 8, (495) 789-35-91
Молодая гвардия, ул. Большая Полянка, 28, (495) 780-33-70
Фаланстер, М. Гнездиновский пер., 12/27, стр. 3,
(495) 629-88-21, 504-47-95 falanster@mail.ru
Фаланстер на Визаводе, 4-й Сыромятнический пер., 1, стр. 6,
(495) 926-30-42
Книжный клуб 36,6, ул. Бакунинская, 71, стр. 10, (495) 926-45-44
Аргумент, Ленинские горы, МГУ, д. 1, сектор «Б»,
(495) 939-42-95
Науку — Всем, выставочный зал, Нахимовский просп., 56, (499)
724-25-45
Дом педагогической книги, (495) 629-54-35
Дом книги на Соколе, (499) 155-38-82
Циолковский, ул. Б. Молчановка, 18, (495) 691-51-16, 56-28
У Кентавра, книжная лавка РГГУ, ул. Чаянова, 15,
(499) 973-43-01
БукВышка, университетский книжный магазин (ВШЭ), ул.
Мясницкая, 20, (495) 628-29-60
Додо на Солянке (DoDo), ул. Солянка, 1/2, стр. 1, м. Китай-
Город, 8-926-063-01-35
Додо в ТРЦ «Филион» (Dodo Филион), Багратионовский
пр-д, 5 (ТРЦ «Филион») м. «Фили», «Багратионовская»,
8-929-579-53-22
Додо в КЦ ЗИЛ (Dodo ЗИЛ культурный центр),
ул. Восточная, д. 4, к. 1, м. «Автозаводская», (495) 675-16-36
Омнибус, Кутузовский проспект, 21 (кинотеатр «Пионер»),
8-915-418-60-27
Гнозис, Турчанинов пер., 4, (499) 255-77-57
Гоголь books, в «Гоголь-центре», ул. Казакова, 8,
(925) 468-02-30
Kaspar Hauser, в галерее «Артплей», Нижняя
Сыромятническая, 10/11, (499) 678-02-26

Книжная экспедиция Управления делами Президента Российской Федерации: центральный салон и 22 торговых секции, ул. Варварка, 9, (495) 606-52-94
Ходасевич, Покровка, 6, 8-965-179-34-98
Гараж, Павильон Центра «Гараж», Пионерский пруд, Парк Горького, (495) 645-05-21
Сеть Читай-город (Новый Книжный), (495) 937-85-81, 177-22-11
Сеть Академкнига
ул. Вавилова, 55/7, (499) 124-55-00
Мичуринский просп., 12, (499) 932-74-79
Цветной б-р, 21, стр. 2, (499) 921-55-96

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

Санкт-Петербургский дом книги, Невский просп., 28
(дом Зингера), (812) 448-23-55
Подписные издания, Литейный просп., 57, (812) 273-50-53
Порядок слов, наб. р. Фонтанки, 15, (812) 310-50-36
Все свободны, Мойка, 28, 8-911-977-40-47
Мы, Невский просп., 20 (проект Biblioteka), 8-981-168-68-85
Магазин издательства СПбГУ, Менделеевская линия, 5,
(812) 328-96-91, 329-24-70

ВЛАДИМИР

Эйдос, книжный клуб ул. Б. Московская, 20а (в арке),
8-920-623-03-08

ВОРОНЕЖ

Петровский, книжный клуб, ул. 20-летия ВЛКСМ, 54а,
ТЦ «Петровский пассаж», (4732) 33-19-28

ЕКАТЕРИНБУРГ

Йозеф Кнехт, ул. 8 Марта, 7 (вход с набережной),
(950) 193-15-33
Екатеринбургский Дом книги, ул. Антона Валека, 12,
(343) 253-50-10

ПЕРМЬ

Пиотровский, книжный магазин и клуб, ул. Ленина, 54,
(3422) 43-03-51

РОСТОВ-НА-ДОНУ

Интеллектуал, книжный салон, ул. Садовая, 55, Дворец творчества детей и молодежи, фойе главного здания,
8-988-565-14-35
Сорок два, пр. Соколова, д. 46, Циферблат, 3-й этаж,
8-906-180-35-14

ПЕНЗА

Впереплёте, ул. Московская, 12, (8412) 25-64-68

НОВОСИБИРСК:

Капиталь, литературный магазин, ул. Максима Горького, 78,
(383) 223-69-73
Собачье сердце, Каменская ул., 32, вход из арки

НИЖНИЙ НОВГОРОД

Приволжский филиал **Государственного центра
современного искусства**, Кремль, корп. 6 (здание Арсенала),
(831) 423-57-41

КИЕВ

Архе, Ул. Якира, 13, +380-63-134-18-93
Книжный бум, книжный рынок «Петровка», ряд 62, место 8
(павильон «Академкнига»), +380-67-273-50-10

КАЗАНЬ

Смена, Центр современной культуры, ул. Бурхана Шахиди, 7,
(843) 249-50-23

КРАСНОЯРСК

Бакен, ул. Карла Маркса, 34а, (3912) 88-20-82
СФУ-Механика роста, книжная лавка при Северном
Федеральном университете. Свободный пр., 82, стр. 1,
(3912) 06-26-96, 06-39-28

ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИНЫ

LibroRoom <http://libroroom.ru/>
OZON.ru <http://www.ozon.ru/>
Лабиринт <http://www.labyrinth.ru/>
Бэффо! <http://www.boffobooks.ru/>
BOOKS.ru <http://www.books.ru/>
Бизнес-книга <http://bizbook.ru/>
Книга.ru <http://www.kniga.ru/>
Read.ru <http://read.ru/>
Спринтер <http://www.sprinter.ru/>
Интернет-магазин научной книги <http://urss.ru/>

В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:

ЛитРес <http://www.litres.ru/>
OZON.ru <http://www.ozon.ru/>

ОПТОВЫЕ ПРОДАЖИ

Издательский дом «Дело» РАНХиГС,
Москва, просп. Вернадского, 82, (495) 433-25-02, 433-25-10



Институт экономической политики
имени Егора Тимуровича Гайдара —
крупнейший российский научно-иссле-
довательский и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был
учрежден Академией народного хозяйства
в 1990 году. С 1992 по 2009 год был известен
как Институт экономики переходного периода,
бессменным руководителем
которого был Е. Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива
в соответствии с Указом Президента РФ
от 14 мая 2010 г. № 601 институт вернулся
к исходному наименованию и ему было
присвоено имя Е. Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано
в 2010 году. Задачей издательства является
публикация отечественных и зарубежных
исследований в области экономических,
социальных и гуманитарных наук, трудов
классиков и современников.